

Draft 24/09/2015

Material shpjegues për ndryshimet kushtetuese

Hyrje

Kuvendi i Shqipërisë ka ngritur një komision të posaçëm parlamentar¹ për të analizuar gjendjen aktuale në sistemin e drejtësisë, përcaktuar objektivat e reformës në drejtësi dhe propozuar ndryshimet e nevojshme kushtetuese dhe ligjore për arritjen e këtyre objektivave. Më konkretisht objekti i veprimtarisë së komisionit përfshin:

- Analizimin e gjendjes aktuale të organizimit dhe funksionimit të sistemit të drejtësisë, me qëllim evidentimin e problematikave dhe nevojave për përmirësim, në bashkëpunim me Ministrinë e Drejtësisë dhe diskutim gjithëpërfshirës me institucionet e sistemit të drejtësisë, ekspertët vendas dhe ndërkombëtarë, subjektet e tjera të interesuara dhe opinionin publik.

- Hartimin e një dokumenti strategjik për objektivat e reformës në sistemin e drejtësisë, bazuar në analizën e gjendjes aktuale të organizimit dhe funksionimit të sistemit të drejtësisë.

- Propozimin për miratim të një pakete të plotë projektligjesh të nevojshme për reformimin e legjislacionit, që rregullon organizimin dhe funksionimin e institucioneve të sistemit të drejtësisë, përfshirë ato kushtetuese, e hartuar me kontributin dhe mbështetjen e institucioneve të sistemit të drejtësisë, ekspertëve vendas dhe ndërkombëtarë, subjekteve të tjera të interesuara dhe opinionit publik.

Për realizimin e detyrave të sipërpërmendura, pranë komisionit parlamentar është ngritur një Grup i Ekspertëve të Nivelit të Lartë (GENL), i cili asistohet nga një sekretariat teknik. Këto struktura u ngarkuan me detyrën për të përgatitur një analizë të gjendjes në të cilën ndodhet aktualisht sistemi i drejtësisë dhe të shkaqeve që kanë çuar në këtë gjendje. Në përfundim të fazës së analizës GENL ka përgatitur një material tjetër (Strategjia për Reformën në Drejtësi) në të cilin sugjerohen objektivat e reformës dhe zgjidhjet konkrete për problemet e identifikuara nga analiza. Këto materiale, tashmë të miratuara nga komisioni i posaçëm parlamentar, kanë shërbyer si bazë për hartimin e kësaj skicë ideje, mbi të cilin kërkohet opinionin i Komisionit të Venecias (KV). Më konkretisht nga KV kërkohet një opinion nëse zgjidhjet e propozuara në këtë skicë ide përkojnë me standartet dhe praktikat më të mira europiane në fushat përkatëse.

Sfond

¹ Vendim nr. 96/2014 I Kuvendit të Shqipërisë.

Kushtetuta e RSH është miratuar në vitin 1998. Qysh prej datës së miratimit ajo është ndryshuar 3 herë. Ndryshimi i parë u bë në vitin 2007 për të zgjatur afatin e qëndrimit në detyrë të autoriteteve të pushtetit vendor. Ndryshimi i dytë, dhe më i rëndësishëm, u bë në vitin 2008 për të ndryshuar mënyrën e zgjedhjes së Presidentit të Republikës, procedurën për votëbesimin e qeverisë dhe afatin e qëndrimit në detyrë të Prokurorit të Përgjithshëm. Ndryshimi i tretë u bë në vitin 2012 për të zbutur imunitetin e funksionarëve të lartë të shtetit nga ndjekja penale.

Në përgjithësi, gjatë 17 viteve të zbatimit të saj, Kushtetuta ka arritur të sigurojë funksionimin e një shteti demokratik në Shqipëri ndonëse nuk kanë munguar edhe dështimet. Kështu psh. Kushtetuta e 98-ës nuk ka arritur të izolojë sa dhe si duhet institucionet e pavarura nga ndikimi i shumicave politike. Po kështu Kushtetuta nuk ka arritur të sigurojë një mbikqyrje të vërtetë dhe të efektshme të parlamentit mbi qeverinë. Megjithatë, është e qartë për të gjithë aktorët dhe vëzhguesit e jetës politike dhe institucionale në Shqipëri se dështimi më i spikatur i Kushtetutës së vitit 1998 ka qënë paaftësia e saj për të krijuar një sistem drejtësie të pavarur, të përgjegjshëm dhe efikas. Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë, tashmë i miratuar nga komisioni i posaçëm për reformën në drejtësi, ka evidentuar në mënyrë shteruese problemet e sistemit të drejtësisë në të gjitha këto aspekte (pavarësia, përgjegjshmëria dhe eficienca). Sa i takon shkaqeve që kanë përcaktuar këto probleme, Dokumenti Analitik ka evidentuar si të tilla mungesën e cilësisë dhe koherencës së rregullimeve kushtetuese dhe ligjore (sidomos pas amendimeve kushtetuese të vitit 2008), nivelin e lartë të korrupsionit në rradhët e gjyqtarëve dhe prokurorëve, nivelin e ulët profesional të gjyqtarëve dhe prokurorëve, mungesën e mekanizmave efikasë të kontrollit mbi ta, mosndarjen e qartë e kompetencave midis organeve që qeverisin sistemin e drejtësisë, ndikimin shproporcional të politikës në drejtësi etj.

Përpjekjet e herëpashershme të qeverive të ndryshme, për t'i adresuar këto probleme (dhe shkaqet që qëndrojnë në themel të tyre) kanë dështuar sepse ndërhyrjet e propozuara ligjore kanë qënë të pjesshme dhe në asnjë rast nuk kanë prekur rregullimet përkatëse kushtetuese. GENL është shprehur pa ekuivok se gjendja në të cilën ndodhet sistemi i drejtësisë në Shqipëri dikton nevojën e ndryshimeve thelbësore kushtetuese sepse Kushtetutës aktuale i mungojnë disa mekanizma dhe procedura thelbësore të cilat do të bënin të mundur garantimin e pavarësisë, përgjegjshmërisë dhe eficiencës së sistemit të drejtësisë.

Problemet e sistemit të drejtësisë

Dokumentu Analitik i Reformës në Drejtësi paraqet në mënyrë shteruese problemet që prekin sistemin e drejtësisë në Shqipëri. Mbi këtë bazë, Strategjia e Reformës në Drejtësi përcakton objektiva dhe propozon zgjidhje konkrete. Në këtë skicë ide trajtohen kryesisht ato probleme

dhe propozime të cilat kanë të bëjnë me parashikimet e Kushtetutës së Shqipërisë. Sa i takon problemeve, ato mund përmblihen si më poshtë:

1. Sipas Kushtetutës së Shqipërisë, Presidenti i Republikës është një institucion që qëndron jashtë pushteteve tradicionale. Duke përfituar nga pozicioni i tij mbi palët, Kushtetuta e ka pajisur Presidentin me kompetenca thelbësore në fushën e drejtësisë. Më konkretisht, në respektim të parimit të ndarjes e balancimit të pushteteve, Kushtetuta i jep Presidentit kompetencën që të emërojë anëtarët e Gjykatës Kushtetuese, të Gjykatës së Lartë dhe Prokurorin e Përgjithshëm me pëlqimin e Kuvendit. Po kështu, Presidenti emëron gjyqtarët dhe prokurorët e zakonshëm mbi propozimin (përkatësisht) e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Prokurorit të Përgjithshëm. Qëllimi i këtyre formulave që përdor Kushtetuta për emërimin e funksionarëve të drejtësisë është që Presidenti (duke qënë mbi palët) të garantojë një mbrojtje të efektshme të sistemit të drejtësisë nga ndërhyrjet e institucioneve me natyrë politike. Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë ka arritur në përfundimin se pas ndryshimit të mënyrës së zgjedhjes së Presidentit në vitin 2008 (tashmë Kushtetuta bën të mundur zgjedhjen e Presidentit nga një shumicë e zakonshme parlamentare²), Presidenti, duke qënë politikisht i njëanshëm (ose të paktën mund të jetë i tillë), nuk mund ta kryejë më këtë funksion të rëndësishëm. Dokumenti Analitik arrin në përfundimin se mundësia e njëanshmërisë politike të Presidentit (si rezultat i ndryshimit të mënyrës së zgjedhjes së tij) e bën të pamundur zbatimin e formulës aktuale të emërimit të gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese, të Gjykatës së Lartë dhe të Prokurorit të Përgjithshëm (shih më lart) dhe garantimin e pavarësisë së sistemit të drejtësisë. Në fakt, zbatimi në praktikë i kësaj formule është vështirësuar ndjeshëm duke sjellë vonesa në emërimet, tejkalim të afateve të qëndrimit në detyrë nga gjyqtarët të cilëve iu ka mbaruar mandati ose kanë dhënë dorëheqjen, konflikte në lidhje me procedurat dhe kriteret e përdorura nga Presidenti në përzgjedhjen e kandidaturave, dhe politizimin e procesit të emërimeve në tërësi.

2. Sa i takon Gjykatës Kushtetuese (GJK), Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë ka identifikuar disa probleme të rëndësishme në lidhje me organizimin dhe funksionimin e saj. Problemi i parë ka të bëjë me dështimin e formulës së emërimit të anëtarëve të GJK (shih më lart). Një pasojë e këtij dështimi është zgjatja e mandatit të gjyqtarëve kushtetues përtej afatit të parashikuar nga Kushtetuta. Problemi i dytë (ose grupi i problemeve) ka të bëjë me politizimin e përbërjes së GJK dhe cilësinë e dobët të vendimeve të saj. Dokumenti Analitik arrin në përfundimin se këto probleme shkaktohen nga mungesa e kriterëve të sakta

²Opinion i Komisionit të Venecias, CDL -AD (2008) 033, "Mbi ndryshimet e Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë", miratuar nga Kuvendi me 21 Prill 2008, sipas të cilit: Neni 5 që ka ndryshuar nenin 87 të Kushtetutës, përcakton zgjedhjen e Presidentit të Republikës. Ndryshimi më i rëndësishëm është se ndërsa shumica prej 3/5 e të gjithë anëtarëve të Kuvendit kërkohej për pesë raundet e votimit, tashmë një shumicë absolute është e mjaftueshme në votimin e katërt dhe të pestë. Duke ruajtur ekuilibrin ky ndryshim është i mirëpritur. Ndërsa zgjedhja e Presidentit të Republikës duhet, në të vërtetë, të bazohet në konsensusin e forcave kryesore politike, vjen një moment që një vendim duhet marrë dhe parimi i shumicës duhe të lejohet të prevalojë. (prg.13)

profesionale në përzgjedhjen dhe emërimin e anëtarëve të GJK. Problemi i tretë që është identifikuar nga Dokumenti Analitik ka të bëjë me mungesën e procedurave të sakta për dhënien e dorëheqjes së gjyqtarit të GJK si dhe me mungesën e një dallimi të qartë midis shkaqeve për përfundimin e mandatit dhe shkarkimin e anëtarit të GJK. Një tjetër problem është bllokimi i herëpashershëm i vendimmarrjes në GJK për shkak të konfliktit të interesit të anëtarëve të saj të cilët në shumicë vijnë nga shkallët e tjera të gjyqësorit ku kanë marrë pjesë më parë në gjykimin e çështjeve. Kjo ka çuar në shkeljen e të drejtës së individit për një proces të rregullt ligjor duke i mohuar atij (individit) një vendim përfundimtar. Së fundi, Dokumenti Analitik arrin në përfundimin se sipas rregullimit aktual të Kushtetutës, hapësira për ankimet e individëve para GJK është tepër e kufizuar duke bërë që gjykimi në GJK të mos jetë një mjet efektiv për zgjidhjen e problemeve të tyre.

3. Sa i takon Gjykatës së Lartë (GJL), Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë ka identifikuar disa probleme të rëndësishme në lidhje me organizimin dhe funksionimin e saj. Problemi i parë ka të bëjë me dështimin e formulës së emërimit të anëtarëve të GJL (shih më lart). Për pasojë aktualisht GJL funksionon me organikë jo të plotë (vetëm 17 nga 19 anëtarët e parashikuar nga ligji janë në detyrë). Po kështu anëtarë të GJL vazhdojnë të qëndrojnë në detyrë, pavarësisht përfundimit të afatit të parashikuar nga Kushtetuta. Një tjetër problem është niveli i ulët i profesionalizmit dhe pavarësisë së GJL në tërësi. Dokumenti Analitik thekson se ky problem është shkaktuar nga mungesa e kriterëve të sakta profesionale në përzgjedhjen dhe emërimin e anëtarëve të GJL. Grupi i tretë i problemeve që ka identifikuar Dokumenti Analitik në lidhje me GJL ka të bëjë me efikasitetin e ulët në gjykim. Shfaqjet më të spikatura të mungesës së efikasitetit në punën e GJL janë: (i) vonesat e paarsyeshme në gjykimin e çështjeve, (ii) tejkalimi sistematik nga ana e GJL i kompetencës së saj rishikuese duke vepruar shpesh si një gjykatë fakti, (iii) papërshtatshmëria e juridiksionit fillestar të GJL në gjykimin e akuzave penale ndaj funksionarëve më të lartë të shtetit; (iv) dhënia e vendimeve të paarsyetuara në dhomë këshillimi në kundërshtim me praktikën e GJEDNJ dhe GJK; (v) ndryshimet e shpeshta të vendimeve unifikuese; (vi) cilësia e ulët në arsyetimin e vendimeve; dhe (vii) mungesa e koherencës në praktikën gjyqësore. Grupi i katërt i problemeve të identifikuara nga Dokumenti Analitik në lidhje me GJL ka të bëjë me mungesën e plotë të mekanizmave të llogaridhënies për gjyqtarët e GJL. Megjithatë është mjaft e piramidës së gjyqësorit, nga pikëpamja organizative GJL nuk është pjesë e tij (e gjyqësorit), pasi i nënshtrohet një sistemi të veçantë të emërimit, funksionimit, promovimit, largimit nga detyra të gjyqtarëve. Së fundi, një grup tjetër problemesh janë shfaqur si rezultat i krijimit të gjykatave të posaçme administrative në vitin 2012. Më konkretisht ligji për gjykatat administrative ka krijuar gjykata të posaçme administrative të shkallës së parë dhe të dytë (të apelit). Pavarësisht krijimit të një kolegji të specializuar administrativ në GJL, çështjet administrative në GJL gjykohen rëndom nga gjyqtarë penalistë dhe civilistë të cilët nuk e kanë specializimin e nevojshëm për të gjykuar këto çështje sepse sipas ligjit për Gjykatën e Lartë të gjithë gjyqtarët e GJL mund të përfshihen në gjykimin e të gjitha

çështjeve. Kjo është bërë shkas për mungesën e koherencës në praktikën gjyqësore administrative të GJL. Një tjetër problem i këtij grupi është fakti që në gjykimin e çështjeve administrative Kolegji Administrativ i Gjykatës së Lartë i referohet 2 (dy) ligjeve procedurale: (i) ligjit për gjykatat administrative dhe (ii) Kodit të Procedurës Civile. Kjo është bërë shkas për pasiguri në lidhje me ligjin e zbatueshëm në raste konkrete, ka dëmtuar koherencën e praktikës gjyqësore dhe ka sjellë zgjatje të proceseve gjyqësore administrative përtej afatit 3 mujor të parashikuar me ligj. Së fundi (brenda këtij grupi problemesh), Dokumenti Analitik vë në dukje edhe faktin që ndërsa gjyqtarët administrativë të shkallës së parë dhe të apelit duhet të testohen në një provim për t'u specializuar, gjyqtarëve të Kolegjit Administrativ të GJL nuk iu kërkohet specializimi dhe as nuk detyrohen të kalojnë këtë testim administrativ.

4. Sa i takon sistemit të prokurorisë Dokumenti Analitik ka identifikuar disa probleme të rëndësishme si më poshtë: (i) politizimi i procesit të përzgjedhjes dhe emërimit të Prokurorit të Përgjithshëm (PP) për shkak të dështimit të formulës kushtetuese për emërimin e tij (shih më lart). Përveç dështimit të formulës kushtetuese të emërimit, politizimi i procesit të emërimit të PP është shkaktuar edhe nga mungesa e kriterëve dhe procedurave të detajuara të përzgjedhjes, të cilat nuk janë parashikuar as në Kushtetutë, as në ligj; (ii) mungesa e pavarësisë së prokurorëve në hetim si rezultat i centralizimit të tepëruar të sistemit dhe kompetencave të tepëruara të prokurorëve më të lartë dhe të PP në veçanti mbi hetimet e kryera nga prokurorët më të ulët. Dokumenti Analitik arrin në përfundimin se kombinimi i politizimit të PP (si rezultat i mënyrës së zgjedhjes) me kompetencat e tepëruara të tij mbi hetimet e prokurorëve më të ulët mund të jetë një shpjegim për dështimin e hetimeve të korrupsionit të funksionarëve të lartë; (iii) mungesa e një sistemi funksional karriere në sistemin e prokurorisë të bazuar mbi një sistem efikas të vlerësimit të aftësive profesionale dhe cilësive etike. Për pasojë, emërimi dhe promovimi i prokurorëve nuk bëhet mbi baza profesionale dhe kriterë të përcaktuara qartë. Roli i Këshillit të Prokurorisë në këtë proces është i papërfillshëm, pasi të gjitha kompetencat në fushën e karrierës së prokurorëve janë përqëndruar në dorën e PP; (iv) paqartësi në organizimin hierarkik, lëndor dhe territorial të prokurorisë si dhe në marrëdhëniet prokurori – polici gjyqësore të cilat janë bërë shkas për mungesën e efikasitetit në punën e prokurorisë, mungesën e hetimeve proaktive dhe pushimin e pajustificuar të hetimeve penale etj.

5. Sa i takon Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD) Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë ka identifikuar disa probleme të rëndësishme që lidhen me organizimin dhe funksionimin e tij si më poshtë. *Së pari* dokumenti analitik vë në dukje se KLD ka shfaqur një frymë të dukshme korporatiste në funksionimin e tij. Shfaqjet më të dukshme të korporatizimit në punën e KLD kanë qënë promovimi i vetë anëtarëve të KLD gjatë kohës së shërbimit në këshill dhe krijimi i grupeve dhe aleancave brenda këshillit që shpesh është bërë pengesë për ndëshkrimin e gjyqtarëve të caktuar. GENL arrin në përfundimin se përbërja

aktuale e KLD ku 10 nga 15 anëtarët e saj vijnë nga gjyqësori krijon kushtet për korporatizëm³. *Së dyti* vihet në dukje fakti se kuadri aktual kushtetues dhe ligjor nuk parashikon asnjë kriter për përzgjedhjen e anëtarëve të KLD që emërohen nga Kuvendi si dhe asnjë mekanizëm përgjegjshmërie për anëtarët e KLD në përgjithësi. Kjo ka ndikim të drejtpërdrejtë mbi cilësinë e punës së KLD. *Së treti*, theksohet se KLD nuk është e garantuar plotësisht në pavarësinë e saj duke qënë se anëtarët e emëruar nga parlamenti votohen me shumicë të thjeshtë nga ky i fundit (mjafton një shumicë thjeshtë prej 36 deputetësh për emërimin e një anëtari të KLD) duke krijuar mundësinë e ndikimit të papërshtatshëm të shumicës politike të momentit mbi anëtarët e zgjedhur prej saj. *Së katërti*, KLD nuk është menaxhuar në mënyrë të efektshme. Si shkaqe për këtë janë identifikuar (i) kryesimi i KLD nga Presidenti i Republikës që ka sjellë si pasojë anomali praktike në funksionimin e Këshillit (GENL është i mendimit se anëtarësia e Presidentit në KLD dhe kryesimi i KLD prej tij nuk përkohet mirë me pozicionin kushtetues të Presidentit si një aktor që i ushtron kompetencat e tij jashtë 3 pushteteve tradicionale) dhe (ii) kompetenca e Presidentit për të propozuar Zëvendës Kryetarin e KLD (që është drejtuesi ekzekutiv i KLD) që ka sjellë si pasojë bllokimin e emërimit të Zëvendës Kryetarit qysh prej 1 viti për shkak të mosveprimit të Presidentit. *Së pesti* Dokumenti Analitik ka vënë në dukje se kompetencat e KLD në drejtimin (qeverisjen) e pushtetit gjyqësor nuk janë të mjaftueshme për të mundësuar përfshirjen e këshillit në hartimin e politikave dhe strategjive gjithëpërfshirëse e të qëndrueshme për qeverisjen e gjyqësorit. Disa nga përgjegjësitë më të rëndësishme në fushën e qeverisjes së gjyqësorit (p.sh. zbatimi i etikës gjyqësore, trajnimi i magistratëve, sistemi i menaxhimit të çështjeve gjyqësore, mbajtja e të dhënave statistikore dhe raportimi publik, buxheti, zbatimi dhe auditimi i buxhetit, planifikimi strategjik, drejtimi i administratës gjyqësore etj) nuk i janë besuar KLD-së, si organi kryesor i qeverisjes së gjyqësorit. Po kështu, Dokumenti Analitik ka vënë në dukje se ndarja e përgjegjësiave qeverisëse midis aktorëve të ndryshëm nuk është gjithmonë e qartë. Mbivendosja me e spikatur e përgjegjësiave është ajo midis KLD-së dhe MD-së, në lidhje me inspektimet e gjykatave, shqyrtimin e ankesave kundër gjyqtarëve dhe procedimet disiplinore ndaj gjyqtarëve. *Së gjashti*, GENL e konsideron problematike anëtarësinë e Ministrit të Drejtësisë (MD) në KLD dhe të papranueshme kompetencën e tij ekskluzive për të filluar procedimin disiplinor ndaj gjyqtarëve. *Së shtati*, pavarësisht vullnetit të kushtetutbërësit, në praktikë KLD nuk funksionon si një organ i vërtetë kolegjal pasi anëtarët e këshillit (përveç Zëvendës Kryetarit) nuk shërbejnë me kohë të plotë. Për pasojë përfshirja e tyre në punët e këshillit reduktohet vetëm në hedhjen e votës gjatë mbledhjes plenare të KLD⁴. Në strukturën aktuale të KLD mungojnë komisionet si struktura të brendshme me fuqi vendimmarrëse në fusha të ndryshme të veprimtarisë së këshillit. *Së fundi*, Dokumenti Analitik vë në dukje se mungesa e përgjegjësiave (kompetencave) për çështje që lidhen me statusin e gjyqtarëve të GJL-së nuk

³ Aktualisht KLD përbëhet nga Presidenti i Republikës, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Ministri i Drejtësisë (këta 3 anëtarë janë *ex officio*), 3 anëtarë të zgjedhur nga Parlamentin dhe 9 gjyqtarë të të gjitha niveleve të zgjedhur nga Konferenca Gjyqësore Kombëtare.

⁴ Anëtarët e KLD nuk marrin pjesë aktive në përgatitjen e dosjeve dhe të projekt vendimeve.

garanton përgjegjshmërinë e këtyre të fundit dhe nuk shmang ndikimin politik në procesin e emërimit të tyre.

Objektivat që synon të arrijë reforma në drejtësi

Ridimensionimi i kompetencave të Presidentit në raport me sistemin e drejtësisë

Amendimet kushtetuese të vitit 2008 ndryshuan mënyrën e zgjedhjes së Presidentit duke krijuar mundësinë që ai të jetë politikisht i njëanshëm (shih më lart). Nga ana tjetër kompetencat e tij thelbësore në lidhje me sistemin e drejtësisë mbetën të pandryshuara (shih më lart). Strategjia e Reformës në Drejtësi arrin në përfundimin se përse kohë formula e zgjedhjes së Presidentit mbetet e pandryshuar, është i nevojshëm një ridimensionim i kompetencave të tij në raport me sistemin e drejtësisë duke përshtatur formulën e zgjedhjes me kompetencat dhe marrëdhëniet e tij me organet gjyqësore dhe prokurorinë⁵. Më konkretisht strategjia e reformës në drejtësi propozon të ruhet formula aktuale e zgjedhjes së Presidentit dhe të reduktohen kompetencat e tij kushtetuese që lidhen me sistemin e drejtësisë si më poshtë:

(i) Të emërojë formalisht anëtarët e Gjykatës së Lartë dhe të Gjykatës së Lartë Administrative, mbi propozimet konkrete që vijnë nga Këshilli i Lartë Gjyqësor, pas zhvillimit të një procesi seleksionues transparent dhe të mbështetur në kritere të përcaktuara qartë dhe të matshme. GENL është i mendimit se një formulë e tillë i përgjigjet më mirë pozicionit të Presidentit në konfiguracionin institucional që ka rezultuar nga amendimet kushtetuese të vitit 2008. Gjithashtu GENL mendon se kjo formulë është në gjendje të reduktojë ndjeshëm ndikimin politik në procesin e emërimit të anëtarëve të gjykatave të larta dhe të rrisë cilësinë e tyre profesionale.

(ii) Të ketë kompetencën ekskluzive për emërimin e 3 (tre) prej 9 (nëntë) anëtarëve të Gjykatës Kushtetuese (6 anëtarët e tjerë propozohet të emërohen nga Kuvendi dhe gjyqësori), në përfundim të një procesi seleksionues transparent dhe të bazuar mbi kritere objektive. GENL është i mendimit se kjo formulë i përgjigjet më mirë pozicionit konstitucional të Presidentit dhe shmang përplasjet me parlamentin në procesin e emërimit të anëtarëve të GJK. Në përgjithësi këto formula të reja vlerësohen nga GENL si më të përshtatshme për të garantuar mirëfunksionimin dhe eficiencën e institucioneve të sistemit të drejtësisë si dhe për të shmangur konfliktualitetin politik në procesin e emërimeve.

Lidhur me ridimensionimin e kompetencave të Presidentit në raport me organet e drejtësisë, ka patur edhe një qëndrim të ndryshëm për formulën e zgjedhjes së kreut të shtetit. Sipas këtij qëndrimi, roli i ri që do të ketë Presidenti garantohet më mirë me një formulë zgjedhjeje, me konsensus të gjerë (formula 2/3 ose 3/5). Ekspertët që mbështesin formulën e zgjedhjes

⁵ GENL gjykon se është e natyrshme që një President i zgjedhur në mënyrë konsensuale të ushtrojë më shumë përgjegjësi në raport me gjyqësorin në krahasim me një President që zgjidhet në mënyrë të njëanëshme.

me konsensus të gjerë argumentojnë se, në këtë mënyrë rriten garancitë e pavarësisë dhe efijencës, që rrjedhin nga roli substancial i Presidentit në emërimet për në GJK dhe GJL. Gjithashtu, ndryshimi i formulës drejt shumicës së cilësuar, rrit legjitimitimin aktiv të Presidentit të Republikës si simbol i unitetit të popullit dhe që qëndron mbi palët politike. Për më tepër, besueshmëria qytetare ndaj Presidentit si një institucion kushtetues neutral është më e lartë, por edhe merr më shumë legjitimitet profili i tij si një garantues i kushtetutshmërisë, për të gjitha kompetencat e tjera që nuk lidhen me sistemin e drejtësisë.

Sidoqoftë, në variantin përfundimtar gjeti vend qëndrimi, sipas të cilit, ridimensionimi i rolit të Presidentit në raport me kompetencat e reja kushtetuese që lidhen me sistemin e drejtësisë nuk dikton ndryshimin e formulës së zgjedhjes së tij. Roli i Presidentit është zvogëluar në raport me kompetencat e mëparshme kushtetuese që ka pasur, prandaj nuk është i nevojshëm ndryshimi i formulës së zgjedhjes. Duke ruajtur formulën aktuale të zgjedhjes së Presidentit, shmangen situatat që krijohen nga mosarritja e konsensusit politik dhe që mund të çojnë vendin në zgjedhje të reja me kosto financiare dhe administrative.

Pavarësia dhe efektiviteti i Gjykatës së Lartë

Përkundrejt problemeve dhe mangësive të identifikuara nga Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë për GJL (shih më lart), GENL propozon sa më poshtë:

- (i) Të shfuqizohet dispozita kushtetuese që i jep GJL juridiksion fillestar për gjykimin e akuzave penale kundër funksionarëve më të lartë të shtetit⁶.
- (ii) Të përcaktohet qartë në Kushtetutë juridiksioni i GJL si një gjykatë që shqyrton në shkallë të tretë vetëm ankimet për çështje të interpretimit të ligjit (jo çështje të faktit) nga gjykatat më të ulëta.
- (iii) Të krijohet një Gjykatë e Lartë Administrative me juridiksion të ndarë nga Gjykata e Lartë për Çështjet Civile dhe Penale⁷ si shkallë e dytë dhe e fundit në gjykimin e çështjeve administrative.
- (iv) Të parashikohet mundësia e zgjidhjes së mosmarrëveshjeve mes gjykatave të zakonshme dhe atyre administrative, lidhur me juridiksionin (kompetencën lëndore).

⁶ Ky qëndrim është në përputhje edhe me Opinionin e Komisionit të Venecias (dokumenti CDL-AD (2014) 016), “Për disa ndryshime në Kodin e Procedurës Penale dhe Kodin e Procedurës Civile”, i cili ka rekomanduar gjithashtu që GJL –së t’i hiqet juridiksioni fillestar.

⁷ Sistemi shqiptar i gjykimit administrativ është një sistem i përzierë. Gjykimi administrativ në Shqipëri fillon me gjykata administrative të shkallës së parë dhe të apelit administrativ (si në Gjermani, Francë, Itali) dhe përfundon me një Gjykatë të Lartë që gjykon edhe çështje penale, edhe civile, edhe administrative (si në sistemin britanik, apo të vendeve skandinave).

(v) Të ristrukturohet sistemi i gjykatave administrative duke parashikuar se Gjykata e Lartë Administrative është shkalla e dytë dhe e fundit e sistemit, me juridiksion rishikues dhe fillestar në disa raste të veçanta të parashikuara me ligj⁸.

(vi) GJL të kthehet në një gjykatë karriere dhe të integrohet plotësisht në sistemin gjyqësor. Kjo nënkupton që Këshillit të Lartë Gjyqësor (KLGJ)–së t'i jepen të gjitha kompetencat e nevojshme për verifikimin e kriterëve, vlerësimin dhe nominimin e kandidatëve për anëtarë të GJL. Propozohet që vendimet e KLGJ për nominimin e kandidatëve për anëtarë të GJL të miratohen me shumicë të cilësuar brenda Këshillit⁹. Paskëtaj, kandidatët e nominuar nga KLGJ do të dekretohen nga Presidenti pas një vlerësimi formal të tyre (pra vetëm lidhur me plotësimin e kriterëve dhe respektimin e procedurës së përzgjedhjes). Më tej ligji duhet të parashikojë se në rast të refuzimit të kandidatëve Presidenti duhet të arsyetojë vendimin e tij. Ndërsa në rast të mosveprimit nga ana e Presidentit brenda një afati të caktuar kandidati i propozuar nga KLGJ duhet të konsiderohet i emëruar.

(vii) Një pjesë e trupës gjyqësore të GJL (jo më shumë se 20%) duhet të vijë nga rradhët e akademikëve të ligjit, të avokatisë dhe profesioneve të tjera ligjore në mënyrë që të mundësohet kombinimi i përvojave profesionale në GJL. Përfaqësimi i secilit prej grupeve të sipërpërmendura të profesionistëve të ligjit në GJL duhet të bëhet në bazë të një përqindjeje të parashikuar në ligj. Po në ligj duhet të parashikohen edhe kriteret që duhet të plotësojë një kandidat për anëtar i GJL (qoftë një kandidat nga gjyqësori, qoftë një kandidat që nuk vjen nga gjyqësori).¹⁰ GENL gjykon se ky model i përzgjedhjes dhe emërimit të gjyqtarëve të GJL minimizon politizimin e procesit të emërimit të anëtarëve të GJL duke nxjerrë jashtë këtij procesi parlamentin dhe duke kufizuar diskrecionin e Presidentit. Nga ana tjetër, ky i fundit vazhdon të luajë rolin e kontrollit nga jashtë sistemit gjyqësor duke siguruar një balancë në emërimin e anëtarëve të GJL.

(viii) Të parashikohen kriteret të qarta dhe objektive, të fokusuar tek meritat profesionale¹¹ që duhen plotësuar nga kandidatët për anëtarë të GJL. Si të tilla mund të jenë: a) përvoja si jurist dhe përvoja profesionale si gjyqtar, prokuror, avokat, pedagog në universitete, jurist në pozicione të larta në administratën publike (të paktën 15 vjet). Pasja e titujve shkencorë

⁸ GENL është i mendimit se juridiksioni i ndarë administrativ do të bëjë të mundur gjykimin e shpejtë dhe të specializuar të çështjeve administrative. Ndarja e plotë e juridiksionit administrativ justifikohet edhe nga disa karakteristika të gjykimin të çështjeve administrative të tilla si transferimi i barrës së provës tek organet administrative, roli aktiv i gjyqtarit, mundësia që vetë gjykata të nxjerrë një akt administrativ etj. Kjo ndërhyrje do të çojë edhe në uljen e ngarkesës aktuale të GJL me të paktën 30%.

⁹ Ndonese ky rregullim mendohet të behet në një fazë të dytë me ligj.

¹⁰ Sipas modelit të emërimit të gjyqtarëve të lartë që vijnë jashtë sistemit që aplikohet në vende të ndryshme, i lihet kompetenca propozuese organeve jashtë gjyqësorit që i përkasin fushave prej nga ata vijnë. Prejardhja e këtyre anëtarëve mund të jetë nga fusha e së drejtës (avokatia, noteria) ose nga fusha akademike, por për emërimin e tyre mund të parashikohet pëlqimi/miratimi i KLD-së (Italia).

¹¹ Opinion i Komisionit të Venecias CDL(2011)065 mbi ligjin e GJK të Turke: Është e rëndësishme të theksohet se përzgjedhja e gjyqtarëve duhet të bazohet mbi kriteret objektive të paracaktuara në ligj ose nga autoritetet kompetente dhe ato (kriteret) duhet të fokusohen kryesisht tek meritat.

mund të koniderohet si një avantazh¹²; b) integriteti i lartë moral dhe profesional (ndonëse ky kriter nuk është objektiv); c) gjendja gjyqësore e pastër (clean criminal record); ç) të mos kenë masa disiplinore ende në fuqi; d) të mos kenë qenë anëtarë të forumeve drejtuese të partive politike etj. Gjithashtu, me qëllim krijimin e garancive dhe qëndrueshmërisë në vendimmarrje, propozohet që mandati i gjyqtarëve të GJL të jetë më i gjatë në kohë (12 vjet);

(ix) Propozohet që përzgjedhja dhe emërimi i kryetarit të Gjykatës së Lartë të bëhet nga vetë anëtarët e GJL, ndryshe nga rregullimi aktual sipas të cilit emërimi bëhet me propozimin e Presidentit dhe pëlqimin e parlamentit. GENL gjykon se ky model ul mundësinë e ndikimit politik, ose të natyrave të tjera, dhe forcon kolegjalitetin duke u dhënë gjyqtarëve një rol të rëndësishëm në drejtimin e GJL. Propozohet që mandati i Kryetarit të kufizohet në kohë (5 vjet) dhe pa të drejtë rizgjedhjeje me qëllim mundësimin e drejtimit të GJL me rotacion.

(x) Ka pasur edhe një mendim pakice nga ekspertët, të cilët i qëndrojnë variantit të emërimit të anëtarëve të GJL dhe GJLA vetëm nga KLGJ, pa përfshirjen e Presidentit në procesin e emërimit. Opinioni i tyre bazohet edhe në opinionin e Komisionit të Venecias, sipas të cilit “në çdo rast nuk është e përshtatshme që Presidenti të marrë pjesë në emërimin e gjyqtarëve”.¹⁷ Sidoqoftë versioni i paraqitur më lart prevaloi brenda GENL.

Pavarësia, paanshmëria dhe transparenca e KLGJ

Nisur nga dukuritë dhe problemet e identifikuar nga Dokumenti Analitik për KLD – në, GENL propozon një riformatim tërësor të Këshillit si më poshtë:

- (i) Propozohet që emërtimi i KLD të ndryshojë në “Këshilli i Lartë Gjyqësor” ose “KLGJ” duke reflektuar kështu natyrën e vërtetë të këtij organi si institucion i qeverisjes vetëm të gjyqësorit;
- (ii) Propozohet që numri i anëtarëve të reduktohet në 11 (nga 15 që janë aktualisht). Nga këta, 6 do të jenë gjyqtarë në mënyrë që të garantohet pavarësia dhe vetëqeverisja e gjyqësorit.¹³ Propozohet që anëtarët gjyqtarë të emërohen nga mbledhjet e përgjithshme të kolegëve gjyqtarë të të njëjtit nivel, sipas raportit të mëposhtëm: 1 (një) anëtar nga mbledhja e përgjithshme e gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës së Lartë Administrative; 2 (dy) anëtarë nga mbledhja e përgjithshme e gjyqtarëve të Gjykatave të Apelit; dhe 3 (tre) anëtarë nga mbledhja

¹² Shih gjithashtu CDL-AD(2006)006, Opinion on tëo draft laës amending Laë No. 47/1992 on the organization and functioning of the Constitutional Court of Romania, § 17 “*Është shumë e mirëpritur që GJK të përbëhet jo vetëm nga gjyqtarë karriere dhe prokurorë por edhe nga avokatë dhe profesorë të së drejtës. Një përbërje e tillë ka efekt pozitiv në vendimet e gjykatës. Komisioni i Venecias është i mendimit se GJK duhet të jetë e hapur ndaj kandidatëve të të gjitha degëve përsa kohë kualifikimi i duhur juridik është i garantuar.*” Gjithashtu edhe Opinion i Komisionit të Venecias CDL(2011)065 mbi ligjin e GJK të Turke.

¹³ Shih Komentet e Komisionit të Venecias nr. 403 / 2006, datë 26.10.2007 , që referojnë në raportin e saj për emërimet në gjyqësor (CDL-AD(2007)028).

e përgjithshme e gjyqtarëve të Gjykatave të Shkallës së Parë.¹⁴ GENL gjykon se kjo mënyrë e zgjedhjes së anëtarëve gjyqtarë respekton parimin e proporcionalitetit, sepse përfshin të gjitha nivelet e gjyqësorit dhe krijon një raport të drejtë midis anëtarëve gjyqtarë dhe jo-gjyqtarë¹⁵. Propozohet që 5 anëtarët jo gjyqtarë të KLGJ të emërohen nga Kuvendi me një shumicë të cilësuar prej 3/5 e të gjithë anëtarëve, mbi bazën e propozimeve të ardhura nga avokatia (1 anëtar), bota akademike (2 anëtarë nga pedagogët e së drejtës me kohë të plotë), Shkolla e Magjistraturës (1 anëtar nga pedagogët e brendshëm dhe të jashtëm me kushtin që të mos jetë gjyqtarë ose prokurorë) shoqëria civile (1 anëtar) dhe opinionit të Këshillit të Emërimeve në Drejtësi. Në rast të mosarritjes së shumicës së kërkuar nga Kuvendi në votimin e parë propozohet që strukturat propozuese të paraqesin kandidatë të tjerë. Në rast se Kuvendi nuk e arrin shumicën e kërkuar edhe në votimin e dytë, propozohet që kandidaturat e propozuara dhe të renditura më lart nga Këshilli i Emërimeve¹⁶ të konsiderohen të emëruara. GENL mendon se ky lloj kompozimi shmang menaxhimin dhe qeverisjen e gjyqësorit vetëm nga gjyqtarët, si dhe rrit cilësinë, paanshmërinë dhe besimin e qytetarëve në administrimin e drejtësisë¹⁷. Ndërsa shumica e cilësuar për emërimin e anëtarëve të zgjedhur nga parlamenti i shërben depolitizimit të KLGJ dhe është në përputhje me qëndrimin e rekomanduar nga Komisioni i Venecias¹⁸

- (iii) Propozohet që anëtarët e KLGJ t'i kryejnë funksionet e tyre me kohë të plotë, me qëllim sigurimin e efikasitetit dhe respektimit të kolegjalitetit të këtij organi, për të shmangur konfliktet e mundshme të interesit, si dhe për të garantuar përgjegjshmërinë e anëtarëve në ushtrimin e funksioneve të tyre. Kjo nënkupton që mandati i anëtarëve gjyqtarë të pezullohet gjatë kohës së shërbimit në KLGJ dhe të llogaritet për efekt të vjetërsisë në punë. Në përfundim të afatit të shërbimit

¹⁴ Kjo zgjidhje e propozuar nënkupton se Konferenca Gjyqësore Kombëtare do të suprimohet.

¹⁵ Komisioni i Venecias është shprehur se: të paktën gjysma e anëtarëve duhet të jenë gjyqtarë (...) një pjesë substanciale e anëtarëve duhet të jenë gjyqtarë (CDL-AD(2007)028, Raport mbi emërimet në gjyqësor, §§19, 20 dhe CDL-AD(2014)008, Opinion mbi projektligjin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë dhe Këshillit Prokurorial në Bosnjë-Hercegovinë §§27, 28 dhe CDL-INF(1998)009, Opinion mbi ndryshimet e ligjit për dispozitat kryesore kushtetuese të Republikës së Shqipërisë §§9-12). Ndërmjet anëtarëve gjyqtarë duhet të ketë një përfaqësim të balancuar të gjyqtarëve të gjykatave të niveleve të ndryshme dhe ky parim duhet të jetë i shprehur (CDL-AD(2012)024, Opinion mbi ndryshimet kushtetuese të lidhura me gjyqësorin në Malin e Zi §23 si dhe CDL-AD(2011)010, Opinion mbi ndryshimet kushtetuese në Malin e Zi §39).

¹⁶ Propozohet gjithashtu krijimi i një Këshilli për Emërimet në Drejtësi. Shih me poshte për me shume detaje.

¹⁷ Sipas Komisionit të Venecias jo vetëm gjyqtarët, por edhe "shfrytëzuesit e sistemit gjyqësor" të tillë si avokatë, përfaqësues të shoqërisë civile dhe akademike duhet të kenë një vend në Këshillin Gjyqësor Kombëtar, pasi uniformiteti mund të çojë lehtë në analizë të vetvetes dhe mungesë të përgjegjësisë publike të të kuptuarit të nevojave dhe kërkesave të jashtme (Përmbledhje e Opinioneve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias në lidhje me gjykatat dhe Gjyqtarët, par 4.2.2, p 77). Është e këshillueshme për këshillat gjyqësore të përfshijnë anëtarë të cilët nuk janë vetë përfaqësuesit të pushtetit gjyqësor. Por, anëtarët e tillë mundësisht duhet të emërohen nga pushteti legjislativ në vend të ekzekutiv (Përmbledhje e Opinioneve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias në lidhje me gjykatat dhe Gjyqtarët, par 4.3., p 85).

¹⁸ CDL-AD (2002) 015, Opinion mbi projektligjin për ndryshime të ligjit të sistemit gjyqësor në Bullgari § 5. Sipas Komisionit të Venecias duhet siguruar që opozita gjithashtu të ketë një ndikim në përbërjen e Këshillit. Një mundësi do të ishte të kërkonte dy të tretat ose tri të katërtat për zgjedhjen e anëtarëve nga Parlament (...) por, në të njëjtën kohë duhen marrë masa mbrojtëse procedurale kundër rreziqeve të ngërçit (Përmbledhje e Opinioneve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias në lidhje me gjykatat dhe Gjyqtarët, par 4.3, p 85).

në KLGJ, anëtari gjyqtar duhet të kthehet në pozicionin e mëparshëm¹⁹. Anëtari jo gjyqtar, i cili përpara emërimit në KLGJ punonte me kohë të plotë në sektorin publik, në përfundim të afatit të shërbimit në KLGJ duhet gjithashtu të kthehet në pozicionin e mëparshëm;

- (iv) Propozohet që Presidenti i Republikës të mos jetë më anëtar i KLGJ, me qëllim garantimin e pavarësisë së KLGJ dhe shmangien e influencave politike.²⁰ Sa i takon Ministrin të Drejtësisë, duke pasur parasysh rolin e rëndësishëm të MD në mirëfunksionimin e gjyqësorit, propozohet që MD të jetë anëtar pa të drejtë vote. Gjithashtu propozohet që MD të mos e ketë më të drejtën ekskluzive për të filluar procedimin disiplinor kundër gjyqtarëve (shih më poshtë).
- (v) Propozohet që Kryetari i Këshillit të Lartë të Drejtësisë të emërohet nga vetë Këshilli, nga radhët e anëtarëve të zgjedhur nga Kuvendi, me 2/3 e votave të anëtarëve të KLGJ. GENL mendon se kjo zgjidhje është e balancuar dhe garanton mbështetjen e vetë anëtarëve për zgjedhjen e Kryetarit të KLGJ²¹.
- (vi) KLGJ si qeveria e gjyqësorit, është aktualisht është përgjegjëse për emërimin e gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit, vlerësimin, transferimin dhe promovimin e gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit; disiplinën e gjyqtarëve të shkallës së parë dhe të apelit duke përfshirë shqyrtimin e ankesave dhe inspektimin e veprimtarisë së gjyqtarëve²². Propozohet që KLGJ të ketë të njëjtat kompetenca edhe mbi anëtarët e GJL dhe GJLA. Ndryshimi i vetëm do të jetë në lidhje me emërimin e anëtarëve të GJL dhe GJLA për të cilët KLGJ do të ketë kompetencë për propozimin e kandidatëve (shih më lart). GENL mendon se një zgjidhje e tillë garanton pavarësinë e gjyqësorit dhe rrit përgjegjësinë e KLGJ për të gjitha çështjet që lidhen me statusin e gjyqtarëve, ç'ka është në përputhje me standardet ndërkombëtare²³ dhe përkon me opinionin e Komisionit të Venecias në Memorandumin e Shkurtit 2014²⁴.
- (vii) Propozohet që KLGJ-së t'i besohen përgjegjësi të reja për administrimin e sistemit të menaxhimit të çështjeve gjyqësore, mbajtjen e sistemit statistikor të gjyqësorit, marrëdhëniet e gjyqësorit me publikun dhe mediat, menaxhimin e administratës gjyqësore, raportimin para publikut dhe Kuvendit, administrimin e infrastrukturës fizike dhe të sigurisë, si dhe matjen e performancës së gjykatave të cilat aktualisht i ka MD.

¹⁹ Është propozuar që rikthimi në pozicionin e mëparshëm për anëtarët gjyqtarë të shkruhet në Kushtetutë.

²⁰ Në Opinion Nr 10/2007, CCJE rekomandon, që "anëtarët e ardhshëm të Këshillit Gjyqësor, qofshin gjyqtarë ose jo - gjyqtarë, nuk duhet të jenë politikanët aktivë, anëtarë të Parlamentit, Ekzekutivit apo administratës . Kjo do të thotë se as Kreu i Shtetit , nëse ai / ajo është kreu i qeverisë, as ndonjë ministër nuk mund të jetë një anëtar i Këshillit të Gjyqësorit

²¹ Sipas Komisionit të Venecias zgjedhja e Kryetarit nga vetë Këshilli nga anëtarët jo gjyqtarë passjell një balancë midis pavarësisë së nevojshme të kryetarit dhe domosdoshmërisë për të shmangur tendenca të mundshme korporatiste brenda këshillit (CDL-AD(2007)028, Raport mbi emërimet në gjyqësor, §35)

²² Inspektimi dhe shqyrtimi i ankesave bëhet si nga KLD-ja ashtu edhe nga MD-ja

²³ Komisioni i Venecias mbështet opinionin që një këshill gjyqësor duhet të ketë influence vendimtare në emërimin dhe promovimin e gjyqtarëve si dhe në marrjen e masave disiplinore ndaj tyre (CDL-AD(2007)028, Raport mbi emërimet në gjyqësor, §§24, 25); Shih gjithashtu Përmbledhje e Opioneve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias për Gjykatat dhe Gjyqtarët, paragrafi 3.3, faqe 73.

²⁴ CDL (2014)021

- (viii) Propozohet që përgjegjësitë për buxhetin gjyqësor t'i kalojnë KLGJ²⁵. Kjo zgjidhje shmang përfshirjen e ekzekutivit (MD-së) në kontrollin e çdo detaji të buxhetit operacional të gjykatave, garanton pajtueshmërinë me standardet ndërkombëtare, dhe lejon një qasje më gjithëpërfshirëse në zhvillimin e politikave të sektorit buxhetor. GENL ka gjykuar se si institucion i qeverisjes së gjyqësorit është e vetëkuptueshme që KLGJ të merret me çështjet e politikave buxhetore të gjyqësorit.
- (ix) Propozohet që edhe përgjegjësitë për planifikimin strategjik t'i kalojnë KLGJ²⁶.
- (x) Propozohet që KLGJ të funksionojë nëpërmjet 3 (tre) komisioneve permanente:²⁷ Komisioni Disiplinor, Komisioni i Vlerësimit të Karrierës dhe Komisioni i Administrimit. Komisionet duhet të kenë kompetenca të plota vendimmarrëse në fushat përkatëse. Ankimet kundër vendimeve të komisioneve mund të shqyrtohen nga mbledhja plenare e KLGJ. Këto Komisione, sipas çështjeve që do të shqyrtojnë, do të mbështeten nga staf ndihmës i specializuar. GENL mendon se kjo zgjidhje do të kontribuojë për rritjen e efijencës së KLGJ në ushtrimin e kompetencave të veta.
- (xi) Propozohet që KLGJ të mos ketë më kompetencën për hetimin e shkeljeve disiplinore dhe të ankesave kundër gjyqtarëve. Gjithashtu propozohet që t'i hiqet KLGJ-së edhe kompetenca për inspektimin e gjykatave. Për këtë qëllim propozohet të krijohet një inspektorat i pavarur (Inspektorati i Lartë i Drejtësisë), i cili do të jetë përgjegjës për hetimin e shkeljeve disiplinore dhe ankesave kundër gjyqtarëve të të gjitha niveleve, të anëtarëve të KLGJ, të prokurorëve të të gjitha niveleve, të anëtarëve të Këshillit të Lartë të Prokurorisë dhe Prokurorit të Përgjithshëm. Inspektorati do të jetë gjithashtu përgjegjës për fillimin e procedimit disiplinor kundër zyrtarëve të sipërpërmendur dhe për inspektimin e gjykatave dhe të zyrave të prokurorisë. Procedimet disiplinore të filluara nga Inspektorati i Lartë i Drejtësisë ndaj gjyqtarëve do të shqyrtohen dhe vendosen nga Këshilli i Lartë Gjyqësor. Procedimet disiplinore të filluara nga Inspektorati ndaj prokurorëve do të shqyrtohen dhe vendosen nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë. Ndërsa procedimet disiplinore ndaj anëtarëve të këtyre dy këshillave (KLGJ dhe KLP) si dhe ndaj Prokurorit të Përgjithshëm do të shqyrtohen dhe vendosen nga një tribunal i posaçëm disiplinor (Tribunali i Lartë i Drejtësisë). Propozohet që Inspektorati i Lartë i Drejtësisë të përbëhet nga 5 anëtarë (3 gjyqtarë dhe 2 prokurorë) të emëruar nga Kuvendi me tri të pestat e të gjithë anëtarëve, midis kandidatëve të përzgjedhur dhe renditur nga Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Këshilli i Lartë i Prokurorisë. Propozohet që inspektorët të kenë statusin e njëjtë me gjyqtarin e Gjykatës së Lartë dhe një mandat nëntë vjeçar, pa të drejtë rizgjedhjeje të njëpasnjëshme. Nga ana tjetër, për ta mbyllur ciklin e kontrolleve dhe balancave, propozohet që Ministri i Drejtësisë të jetë organi përgjegjës për hetimin e shkeljeve disiplinore dhe për fillimin e çështjeve disiplinore ndaj inspektorëve përpara Tribunalit Disiplinor. Mendohet se kryerja e inspektimit nga një organ i pavarur është i nevojshëm sepse e shkapton inspektimin nga procesi vendimmarrës për dhënien e masës disiplinore. Ndërsa emërimi i

²⁵ Mundësisht një komisioni të posaçëm brenda KLGJ.

²⁶ Mundësisht një komisioni të posaçëm brenda KLGJ.

²⁷ Ky rregullim nuk do bëhet në Kushtetutë por në ligj.

inspektorëve nga Kuvendi me tri të pestat e të gjithë anëtarëve mbi listën e kandidatëve të përzgjedhur dhe renditur nga KLGJ dhe KLP do të ndihmojë për depolitizimin e procesit të emërimit dhe garantimin e cilësisë së përbërjes së Inspektoratit. Përveç përmirësimit të sistemit disiplinor, krijimi i një inspektoriatit të pavarur pritet të përmirësojë edhe zbatimin e kodit të etikës gjyqësore që aktualisht është përgjegjësi e një organi jo funksional si Konferenca Gjyqësore Kombëtare (KGJK).

- (xii) Propozohet të krijohet Tribunali Disiplinor i Drejtësisë, i cili do të jetë përgjegjës për shqyrtimin e rasteve të shkeljeve disiplinore dhe vendosjen e masave disiplinore për anëtarët e Këshillit të Lartë Gjyqësor, Këshillit të Lartë të Prokurorisë, Inspektoratit të Pavarur, Komisionit të Pavarur të Kualifikimit dhe për Prokurorin e Përgjithshëm, si dhe për të shqyrtuar ankimet kundër masave disiplinore të vendosura ndaj gjyqtarëve dhe prokurorëve, përkatësisht nga Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Këshilli i Lartë i Prokurorisë. Gjykohet se ky institucion i ri do të ndikojë në forcimin e përgjegjshmërisë së institucioneve qeverisëse të sistemit të drejtësisë. Propozohet që Tribunali Disiplinor të përbëhet nga 9 anëtarë ex officio që janë: Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Kryetari i Gjykatës së Lartë Administrative, Prokurori i Përgjithshëm, Ministri i Drejtësisë, Kryetari i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, anëtari më i vjetër i Gjykatës Kushtetuese dhe anëtari më i vjetër i Gjykatës së Lartë dhe i Gjykatës së Lartë Administrative.
- (xiii) Propozohet të krijohet një Këshill për Emërimet në Drejtësi, i cili të jetë përgjegjës për të verifikuar përmbushjen e kushteve ligjore dhe të kriterëve profesionale e morale të kandidatëve për anëtarë të Këshillit të Lartë Gjyqësor, kandidatëve për anëtarë të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, të Prokurorit të Përgjithshëm dhe të kandidatëve për anëtarë të Gjykatës Kushtetuese. Propozohet që në ushtrim të përgjegjësive të tij, Këshilli për Emërimet në Drejtësi të shqyrtojë dhe rendisë sipas meritës kandidatët e propozuar nga institucionet propozuese, si dhe të këshillojë Kuvendin dhe Presidentin në bërjen e emërimeve. Gjykohet se ky rregullim që propozohet do të ndikojë pozitivisht në depolitizimin e procesit të emërimeve në pozicionet e larta në drejtësi duke reduktuar diskrecionin e organeve politike të emërtesës dhe do të rrisë cilësinë në përbërjen e institucioneve që drejtojnë sistemin e drejtësisë.
- (xiv) Së fundi, duke pasur parasysh se reforma e propozuar do të prekë aspektet më thelbësore të organizimit dhe funksionimit të KLGJ (numri i anëtarëve, përbërja, kryesimi i organit, kompetencat, anëtarësia me kohë të plotë, mënyra e emërimit dhe shkarkimit të anëtarëve etj) GENL propozon miratimin e disa dispozitave tranzitore të cilat do të kenë si pasojë mbarimin e parakohshëm të mandateve të anëtarëve të KLGJ dhe rregullimin e situatës ligjore që do të krijohet pas hyrjes në fuqi të ndryshimeve të propozuara kushtetuese.

Ka patur dhe një mendim tjetër nga disa ekspertë që përgjegjësitë për administrimin (me përjashtim të menaxhimit të administratës gjyqësore që do t'i ngarkohet KLGJ) t'i mbeten MD²⁸, me kushtin që për vendimmarrjen në këto çështje MD të marrë mendimin paraprak të

²⁸ Me kushtin që për vendimet në këto çështje MD-ja të marrë mendimin e KLD-së)

KLJGJ. Këto përgjegjësi të rregullohen në nivel ligjor, pa qenë e nevojshme të parashikohen në Kushtetutë. Sipas tyre, MD ka tashmë një traditë të konsoliduar në ushtrimin e këtyre funksioneve dhe është në një pozitë më të mirë për të lobuar për mbështetjen e nevojshme buxhetore për ushtrimin e këtyre përgjegjësive. Megjithatë në këtë rast mbetet rreziku i ndikimit politik të Ekzekutivit në çështjet e administrimit të gjyqësorit.

Roli dhe misioni i prokurorisë

Sistemi i Prokurorisë sipas Kushtetutës aktuale²⁹ është vendosur në kufirin mes pushtetit ekzekutiv dhe atij gjyqësor. Si i tillë ai shfaqet si me kompetenca tipike ekzekutive, ashtu edhe me kompetenca tipike gjyqësore. Kjo ka ndikuar edhe në varësinë e dyfishtë funksionale të prokurorisë nga gjykata dhe nga ekzekutivi. Ky model hibrid është bërë shkas për pozicionin e paqartë të prokurorisë në kuadër të ndarjes dhe balancimit të pushteteve dhe ka shkaktuar mbivendosje të kompetencave të kontrollit mbi prokurorinë dhe mungesë të efektivitetit të tij (kontrollit).

Për të adresuar këtë situatë si dhe problemet dhe mangësitë që janë shfaqur në punën e prokurorisë në vitet që nga hyrja në fuqi e Kushtetutës (shih më lart), GENL ka përpunuar disa propozime të rëndësishme për reformimin e sistemit si më poshtë:

(i) Të parashikohet në Kushtetutë statusi i prokurorisë, si organ i pavarur i ndjekjes penale (i pavarur nga nga tri pushtetet tradicionale) i cili të përfshijë si pavarësinë funksionale ashtu edhe atë organizative.

(ii) Këshilli i Lartë i Prokurorisë (KLP) të rikonceptohet si një organ i pavarur kushtetues me kompetenca të plota dhe ekskluzive në lëmin e statusit të prokurorëve (rekrutimi, emërimi, transferimi, riemërimi dhe disiplina e prokurorëve). Propozohet gjithashtu që KLP-së t'i jepet me kushtetutë kompetenca për nominimin e kandidatit për Prokurori të Përgjithshëm (PP). GENL mendon se ndarja e pushtetit të PP me KLP-në do të ndikonte në rritjen e pavarësisë së brendshme të prokurorëve në raport me prokurorët më të lartë dhe të pavarësisë së jashtme të institucionit³⁰.

(iii) Të krijohet një Inspektoriati i Pavarur që të pajiset me kompetencën e hetimit të shkeljeve disiplinore dhe ankesave kundër prokurorëve të të gjitha niveleve, të fillimit të procedimit disiplinor ndaj tyre dhe të inspektimit të zyrave të prokurorisë (shih më lart). GENL gjykon

²⁹ Sipas nenit 148 të Kushtetutës “*Prokuroria ushtron ndjekjen penale, si dhe përfaqëson akuzën në gjyq në emër të shtetit. Prokuroria ushtron edhe detyra të tjera të caktuara me ligj. Prokurorët janë të organizuar dhe funksionojnë pranë sistemit gjyqësor si një organ i centralizuar. Në ushtrimin e kompetencave të tyre prokurorët u nënshtrohen Kushtetutës dhe ligjeve.*”

28.CDL-AD (2014) 008, Opinion mbi projekt-ligjin për Këshillin e Lartë Gjyqësor dhe Prokurorial të Bosnjës dhe Hercegovinës, §§24 dhe 41,42]

së kjo ndërhyrje do të bëjë të mundur funksionimin e sistemit të llogaridhënies në prokurori i cili deri tani ka qenë thuajse inekzistent.

(iv) Të parashikohet një decentralizim i pjesshëm funksional brenda sistemit të prokurorisë me qëllim që të garantohet pavarësia e brendshme e prokurorëve karshi prokurorëve më të lartë. GENL gjykon se decentralizimi i pjesshëm funksional i prokurorisë nuk e vë në rrezik funksionimin e organit, sepse ai (decentralizimi funksional) do të shoqërohet me ndryshimet e nevojshme në legjislacionin procedural penal që do t'i japin rol gjykatës në zhvillimin e hetimit penal (gjyqtari i hetimeve paraprake, për t'u dalluar nga gjyqtari që gjykon themelin e çështjes). Në këtë mënyrë gjykata do të kryejë kontrollin funksional të prokurorëve që deri tani kryhej nga prokurorët më të lartë. Megjithatë edhe prokurorët më të lartë do të ruajnë disa kompetenca të vogla të mbikqyrjes funksionale mbi prokurorët më të ulët.

(v) Të parashikohet një decentralizim i plotë i sistemit të prokurorisë në aspektin administrativ sipas shkallëve të prokurorisë (shkallë e parë, apel dhe Prokuroria e Përgjithshme).

(vi) Të parashikohen në Kushtetutë kriteret minimale/bazë që duhet të përmbushë kandidati për PP për të garantuar cilësinë e kandidatëve, transparencën në përzgjedhjen e tyre dhe forcimin e besimit të publikut mbi integritetin dhe profesionalizmin e kandidaturës.

(vii) Sa i takon procedurës së emërimit të PP, propozohet që ai të emërohet nga 3/5 e deputetëve, me propozim të Këshillit të Lartë të Prokurorisë, për një periudhë 9 vjeçare, pa të drejtë riemërimi. Procedura për përzgjedhjen dhe emërimin e Prokurorit të Përgjithshëm do të përcaktohet me ligj.

(viii) Përsa i përket hetimit të çështjeve që lidhen me korrupsionin dhe krimin e organizuar, propozohet të krijohet një strukturë e posaçme dhe e qëndrueshme e prokurorisë dhe e hetimeve (Struktura e Posaçme Antikorrupsion dhe Byroja Kombëtare e Hetimit).

(ix) Së fundi, nisur nga fakti se reforma e propozuar, në qoftë se miratohet, do të sjellë rikonceptimin tërësor strukturor dhe funksional të sistemit të prokurorisë, të kompetencave të PP, të mënyrës së përzgjedhjes dhe të emërimit të tij, të kohëzgjatjes së mandatit kushtetues, të procedurave për shkarkimin e tij, ngritjen në nivel kushtetues të Këshillit të Prokurorisë dhe strukturimin tërësor të kompetencave të tij për emërimin, karrierën, ngritjen në detyrë dhe disiplinimin e prokurorëve, të ndryshme nga rregullimi aktual kushtetues dhe ligjor, GENL gjykon se është e nevojshme të parashikohen dispozita kushtetuese tranzitore për përfundimin para kohe të mandatit të PP.

Midis grupit të ekspertëve ka patur dhe një qëndrim alternativ për ta konceptuar prokurorinë si pjesë e pushtetit gjyqësor. Pati propozime se Ministri i Drejtësisë duhet të ketë një rol në këtë model, i cili nuk duhet të jetë i natyrës procedurale, por i asaj organizative, duke përfshirë koordinimin dhe bashkëpunimin me PP, pasi në këtë mënyrë siguron aksesin e

qeverisë në zbatimin me efektivitet të politikave penale.³¹ Për më tepër në kushtet e decentralizimit të plotë administrativ, Prokuroria do të ketë nevojë për një strukturë drejtuese dhe këtë rol e përmbush Ministri i Drejtësisë. Gjithashtu, u propozua përfshirja në sistem e gjyqtarit hetues ose e gjyqtarit të hetimeve paraprake (i ndryshëm nga gjyqtari që gjykon themelin e çështjes), i cili do të kontrollojë ndërveprimin midis subjektit procedural që ushtron hetimin me atë që kryen ndjekjen penale.

Imuniteti i gjyqtarëve

Sipas Kushtetutës së Republikës së Shqipërisë, gjyqtarët e të gjitha niveleve gëzojnë imunitet qoftë në formën e *papërgjegjshmërisë (non liability)* për pasojat që mund të vijnë si rezultat i ushtrimit të detyrës nga ana e tyre, qoftë në formën e *paprekshmërisë (inviolability)* nga disa aspekte/faza të procedimit penal. Aspekti i dytë i imunitetit të gjyqtarëve (paprekshmëria) u kufizua ndjeshëm si rezultat i ndryshimeve kushtetuese të vitit 2012 që hoqën mbrojtjen nga hetimet paraprake penale (ose fillimin e procedurës penale)³². Si rezultat i këtij amendamenti të rëndësishëm, prokuroria tani mund të regjistrojë një çështje penale kundër një gjyqtari të çdo niveli dhe të kryejë lirisht hetime paraprake. Format e tjera të paprekshmërisë (mbrojtja e përkohshme nga arrestimi, kontrolli personal dhe i banesës) mbetën në fuqi. Bazuar në nenet 126, 137 (2) dhe (4) të Kushtetutës gjyqtarët e zakonshëm, gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese nuk mund të arrestohen apo t'u hiqet liria në çfarëdo forme apo ndaj tyre të ushtrohet kontroll personal ose i banesës, pa autorizimin e Këshillit të Lartë të Drejtësisë (për gjyqtarët e shkallës së parë dhe gjyqtarët e apelit), apo Gjykatës Kushtetuese (për gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe gjyqtarët e Gjykatës Kushtetuese).

Nga analiza e kryer në kuadrin e Reformës në Sistemin e Drejtësisë ka rezultuar se pavarësisht ndryshimit të Kushtetutës në vitin 2012, me anë të të cilit u hoq imuniteti i gjyqtarëve nga ndjekja penale (hetimi paraprak), mbrojtja e posaçme që iu rezervohet gjyqtarëve është ende e madhe. Mbrojtja nga kontrolli personal dhe i banesës në veçanti përbën një pengesë të pajustificuar në procesin e mbledhjes së provave. Në fakt numri i hetimeve dhe dënimeve penale kundër gjyqtarëve mbetet tepër i ulët pavarësisht nga kufizimi i imunitetit në vitin 2012. Për më tepër Kodi i Procedurës Penale bën një rregullim kontradiktor të procedurave që ndiqen për arrestimin ose ndalimin e një gjyqtari, apo për të ushtruar kontroll personal mbi të ose banesën e tij. Si rezultat i këtij rregullimi kontradiktor autorizimi i KLD për të arrestuar apo kontrolluar një gjyqtar është i nevojshëm edhe kur

³¹CDL-AD (2015) 003, *Opinion Përfundimtar mbi projekt-ligjin e rishikuar për Prokurorinë Publike të Malit të Zi*, §§ 65, 113 “Ministria e Drejtësisë nuk duhet të ketë funksionin e kontrollit të përditshëm të prokurorisë edhe pse një input në çështje të përgjithshme të politikave do të ishte e arsyeshme.”

³² Të tjera ndryshime më të vogla përfshinin zgjerimin e aplikimit të klauzolës në *flagrancë (flagrante delicto)* (mundësisë për të arrestuar/ndaluar një zyrtar me imunitet nëse kapej gjatë ose menjëherë pas kryerjes së një krimi) duke ju referuar *çdo lloji krimi përveç krimeve të renda*, si dhe detyrimit të Kuvendit për të vendosur mbi kërkesën e prokurorisë për autorizimin për të proceduar me votim të hapur.

gjkata e ka autorizuar tashmë një veprim të tillë. Për më tepër duket se formulimi i nenit 126 të Kushtetutës krijon një situatë konflikti interesi në rastet kur GJK-së i duhet të japë pëlqimin për arrestimin, kontrollin personal dhe kontrollin e banesës të një anëtari të saj. Përkundrajt këtyre fakteve, GENL propozon që të bëhen ndryshimet e nevojshme kushtetuese për heqjen e plotë të imunitetit penal të gjyqtarëve të të gjitha niveleve.

Përgjegjësia disiplinore e gjyqtarëve/prokurorëve

Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë arrin në përfundimin se kuadri kushtetues dhe ligjor në Shqipëri nuk bën një rregullim të plotë dhe koherent të përgjegjësisë disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Kështu sistemi disiplinor për gjyqtarët e zakonshëm çalon në aspektin e inspektimeve. Rregullimi që i bëhet këtyre të fundit (inspektimeve) nga ligjet për KLD dhe MD është konfuz. Për pasojë ka paqartësi në lidhje me natyrën e llojeve të ndryshme të inspektimit dhe verifikimit të ankesave, qëllimeve që ata ndjekin, përdorimin e gjetjeve të tyre etj. Për më tepër përgjegjësia për kryerjen e inspektimeve mbi gjykatat dhe gjyqtarët është plotësisht e mbivendosur midis KLD dhe MD. Një tjetër problem që prek regjimin disiplinor të gjyqtarëve të zakonshëm është fakti se MD ka të drejtën ekskluzive për fillimin e procedimit disiplinor kundër gjyqtarëve. Nga ana tjetër, inspektimi i prokurorëve është kompetencë e MD. Ky rregullim është provuar që është jo funksional në praktikë. Ndërsa për anëtarët e GJK dhe të GJL nuk ekziston një sistem i mirëfilltë disiplinor dhe llogaridhënie. Kjo është e vërtetë edhe për anëtarët e KLD. Ata mund të shkarkohen nga Kuvendi vetëm përmes një procedure *impeachment* - i.

Duke pasur parasysh sa më sipër, GENL gjykon se Kushtetuta duhet të parashikojë në terma të përgjithshëm që:

(i) Të gjithë gjyqtarët dhe prokurorët duhet t'i nënshtrohen një regjimi përgjegjshmërie dhe discipline. Më tej, ligjet e veçanta duhet të parashikojnë shprehimisht shkeljet konkrete disiplinore, të saktësojnë procedurën e procesit disiplinor, të saktësojnë procedurën e bashkëpunimit ndërmjet organeve disiplinore dhe organeve të tjera të tilla si ILDKP, autoritetet tatimore, të pastrimit të parave etj, të parashikojnë pa ekuivok se gjyqtari/prokurori që shfaq rritje të pashpjegueshme të pasurisë ose të nivelit të jetesës ka barrën e provës në procesin disiplinor, si dhe rastet kur gjyqtarët/prokurorët të cilët nuk arrijnë të justifikojnë pasurinë mund të shkarkohen.

(ii) Të krijohet Inspektorati i Pavarur Disiplinor, i cili do të ketë kompetencë të hetojë çështjet disiplinore të gjyqtarëve dhe prokurorëve të të gjitha niveleve dhe të kërkojë fillimin e procedimit disiplinor kundër tyre. Kjo nënkupton krijimin e një strukture të vetme inspektimi për të gjithë gjyqtarët, me përjashtim të gjyqtarëve të GJK. Inspektorati i Pavarur gjithashtu do të jetë përgjegjës për hetimin e ankesave ndaj gjyqtarëve, prokurorëve dhe anëtarëve të KLGJ, KLP, komisionerit e Komisionit të Pavarur të Kualifikimit si dhe të

ankesave ndaj PP. Ai duhet të ketë të drejtën të fillimit të procedimit disiplinor ndaj gjyqtarëve para KLGJ, ndaj prokurorëve para KLP, ndaj anëtarëve të këtyre dy këshillave dhe PP para një Tribunali të Posaçëm Disiplinor (shih më lart). Kjo do të mundësonte kapërcimin e konfliktit institucional të kompetencave ndërmjet MD dhe KLGJ në lidhje me procesin e inspektimit dhe të fillimit të procedimit disiplinor, do të përqendronte në një dorë kompetencën e inspektimit dhe do të bënte të mundur që të përdoren më me efektivitet burimet e kufizuara njerëzore etj. Kjo do të mundësonte gjithashtu miratimin e një kuadri ligjor të plotë për hetimin/inspektimin, gjë që është në pajtim me standardet Europiane.

(iii) Inspektorati i Pavarur do të përbëhet nga gjyqtarë dhe prokurorë me eksperiencë, ish-gjyqtarë dhe ish-prokurorë ose juristë të njohur me eksperiencë të gjatë profesionale dhe me integritet të lartë. Kriteria të qarta do të vendosen me ligj. Inspektorët do të kenë statusin e gjyqtarit të Gjykatës së Lartë dhe një mandat nëntë vjeçar (shih më lart). Zgjedhja e tyre do të bëhet nga Kuvendi me shumicë të cilësuar për të shmangur politizimin e procesit dhe rritur besueshmërinë e inspektorëve. Kërkesat e qarta procedurale do të përcaktohen me ligj.

(iv) Të krijohet organi kompetent për inspektimin dhe për fillimin e çështjeve disiplinore ndaj inspektorëve përpara Tribunalit Disiplinor të Drejtësisë. Ndërsa inspektimi dhe verifikimi i ankesave për gjyqtarët dhe prokurorët e të gjitha niveleve, si dhe për anëtarët e KLGJ dhe KLP, si dhe për PP do të bëhet në çdo rast nga Inspektorati, vendimet për të vendosur ose jo masat disiplinore do të merren përkatësisht nga KLGJ për gjyqtarët, KLP për prokurorët dhe një tribunal i posaçëm (Tribunali i Lartë Disiplinor) për anëtarët e KLGJ, të KLP dhe për PP-në.

(v) Tribunali i Lartë Disiplinor do të përbëhet nga Kryetari i Gjykatës Kushtetuese, Kryetari i Gjykatës së Lartë, Kryetari i Gjykatës së Lartë Administrative, Prokurori i Përgjithshëm, Ministri i Drejtësisë, Kryetari i Dhomës Kombëtare të Avokatisë, anëtari më i vjetër i Gjykatës Kushtetuese dhe anëtari më i vjetër i Gjykatës së Lartë dhe i Gjykatës së Lartë Administrative (shih më lart). Propozohet që ankimi ndaj vendimeve të Tribunalit të bëhet para Gjykatës Kushtetuese.

(vi) Për anëtarët e GJK do të parashikohen procedura të veçanta disiplinore duke ia lënë vetë GJK-së të drejtën e procedimit të anëtarëve të saj, sipas një procedure të detajuar të parashikuar në ligjin organik të GJK. Në të gjitha rastet e vetmja masë disiplinore që duhet të zbatohet për anëtarët e GJK është largimi nga detyra.

Eficiency dhe pavarësia e GJK

Procesi i emërimit të gjyqtarit kushtetues, sipas parashikimeve kushtetuese është kompetencë e përbashkët e Presidentit dhe Kuvendit dhe kalon në dy faza; faza e parë e përzgjedhjes së kandidatëve nga Presidenti dhe faza e dytë e miratimit të kandidaturave nga Kuvendi. Ky

proces ka vite që nuk funksionon si duhet. Zbatimi në praktikë i bashkëpunimit institucional President-Kuvend ka rezultuar i mangët. Një President që, për shkak të formulës së zgjedhjes vjen nga shumica parlamentare, por edhe *quorum*-i minimal që kërkohet nga Kushtetuta, për miratimin e kandidaturës së zgjedhur nga Presidenti, për t'u emëruar gjyqtar kushtetues, nuk ofron garanci të mjaftueshme në drejtim të respektimit të pavarësisë, paanshmërisë dhe cilësisë në përbërje të Gjykatës Kushtetuese, në fazën e dytë të procesit të emërimit. Po kështu edhe kryetari i GJK zgjidhet sipas të njëjtës procedurë për një periudhë 3 vjeçare me të drejtë rizgjedhjeje.

Nga analiza e dispozitave kushtetuese të paraqitura në dokumentin analitik lidhur me veprimtarinë e GJK nuk rezulton efikas procesi i emërimit/zgjedhjes së kandidatëve për gjyqtarë kushtetues, sepse nuk ka kritere të qarta për kandidatët, mungon transparenca në përzgjedhje dhe në propozimin e tyre Kuvendit dhe nuk ka transparencë në (mos)pëlqimin nga Kuvendi. Si rrjedhojë e procesit jo efikas të emërimit gjyqtarët rregullisht qëndrojnë në detyrë tej mandatit për shkak të mosplotësimit në kohë të vendeve vakante.

Mungojnë rregullime të procesit të dorëheqjes së gjyqtarit, i cili është i detyruar të qëndrojë në detyrë disa vite tej mandatit kushtetues, përsa kohë nuk emërohet gjyqtari pasardhës. Gjithashtu, nuk ka dallim midis shkaqeve të mbarimit të mandatit dhe shkarkimit, gjë që krijon paqartësi për pasojat e secilës prej tyre. Mungojnë dispozitat kushtetuese të qarta lidhur me përgjegjësinë disiplinore për gjyqtarët kushtetues.

Gjithashtu, nevojitet riformulim i çështjeve që lidhen me juridiksionin e GJK dhe rrethin e subjekteve që e vënë atë në lëvizje, me qëllim qenien efektiv të ankimit para saj. Për të gjitha këto arsye, ashtu siç theksohet në disa vendime të GJEDNJ, GJK rezulton të mos jetë tërësisht efektive në mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të njeriut. Këto mangësi të vërejtura kanë çuar edhe në mungesën e cilësisë dhe efikasitetit në vendimmarrjen e saj. Përkundrejt këtyre problemeve të evidentuara nga Dokumentin Analitik të Sistemit të Drejtësisë, si dhe në linjë me objektivat e reformës në Gjykatën Kushtetuese të artikuluar në Strategjinë e reformës në sistemin e drejtësisë, GENL ka bërë propozimet e mëposhtme:

(i) Propozohet që anëtarët e GJK të emërohen sipas kësaj formule: 3 anëtarë nga Presidenti, 3 nga Kuvendi dhe 3 nga gjyqësori, përkatësisht nga mbledhja e përbashkët e GJL dhe GJLA. Kjo imponon përfaqësimin e disa degëve të pushtetit.³³ Kështu p.sh duke qenë se nga gjyqësori kandidaturat do të jenë vetëm gjyqtarë, atëherë Presidenti dhe Kuvendi duhet të zgjedhin të paktën 2 anëtarë nga profesione të tjera (avokat, prokuror, profesorë të së drejtës ose bota akademike etj). Si për gjyqësorin, ashtu edhe për Kuvendin rekomandohet të gjejë

³³ Duke iu referuar opinionit CDL-AD(2009)024³³ të Komisionit të Vencias lidhur me emërimin e gjyqtarëve kushtetues në Ukrainë, ky Komision ka mirëpritur spostimin e kompetencës ekskluzive të emërimit nga Presidenti tek një sistem miks i cili siguron zgjedhjen e gjyqtarëve nga 3 degët kryesore të pushtetit, pasi ky sistem ka më shumë legjitimitet demokratik. E kundërta, mospranimi i këtij sistemi dhe shkuarja drejt një kombinimi emërimi nga Presidenti me miratimin e parlamentit nuk është e mirëpritur. Formule të tilla zgjedhjeje ka Italia dhe Ukraina.

zbatim miratimi me shumicë të cilësuar i të gjithë anëtarëve, pas një përzgjedhje të kualifikuar dhe pas një procesi transparent nëpërmjet një Këshilli për Emërimet (*komision ad hoc*), që do të gjejë zbatim edhe për kandidaturat e emëruara nga Presidenti. Ky Këshill do të bëjë rradhitjen e kandidaturave, sipas kriterëve shkencorë të parashikuara në ligjin organik. Kandidatët e refuzuar mund t'i drejtohen GJK, nëse pretendojnë se nuk është respektuar procesi i përzgjedhjes nga organet e emërtesës. Kjo formulë zgjedhjeje siguron pjesëmarrjen e disa organeve dhe grupeve të interesit në proces, pasi secili organ ka kompetencë thelbësore dhe të pandarë me të tjerët, gjë që garanton mosbllokimin e procesit duke krijuar edhe mundësinë e miksimit të përvojave të anëtarëve të GJK. Gjithashtu, ky proces nuk dominohet dukshëm nga politika, si dhe mundëson balancimin.

(ii) Propozohet të parashikohen kriterë sa më objektive për përzgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të GJK. Ato do të përcaktohen kryesisht në Kushtetutë, por edhe në ligj dhe do të jenë të fokusuar më së shumti në merita.³⁴ Parashikimi i kriterëve të domosdoshme për t'u patur nga kandidatët duhet të jenë kryesisht: Përvoja si jurist (të paktën 15 vjet); formimi profesional: gjyqtarë, prokurorë, avokatë, profesorë të universiteteve, juristë që kanë punuar në pozicione të larta në administratën publike ose këshilltarë në Gjykatën Kushtetuese. Kandidatët e evidentuar krahas aktivitetit të tyre duhet të kenë edhe një afërsi me jetën akademike (jo detyrimisht të kenë tituj shkencorë, por kjo mund të jetë kriter preferencial), të kenë qasje të njohur në fushën e të drejtave të njeriut ose fushave të përafërta me të drejtën kushtetuese (p.sh në të drejtën administrative, kushtetuese, të drejtën europiane etj).³⁵ Kandidatët duhet të jenë me integritet të lartë moral dhe profesional dhe të mos kenë qenë anëtarë të forumeve drejtuese të partive politike. I gjithë procesi i emërimit duhet të karakterizohet nga transparenca dhe publiciteti (që kanë munguara deri sot), pasi këto elemente kontribuojnë në cilësinë e drejtësisë kushtetuese dhe po ashtu në perceptimin dhe forcimin e besimit të publikut mbi pavarësinë e gjyqtarëve kushtetues dhe për rrjedhojë në legjitimitetin e garantit të Kushtetutës. Për të garantuar emërimin në kohë të anëtarëve të rinj, ligji do të ngarkojnë Kryetarin e GJK me detyrën për të njoftuar organet e emërtetës 6 muaj para përfundimit të mandatit.³⁶ Ligji do të specifikojë edhe detyrimin për publikimin në Fletoren Zyrtare ose në media të vakancave, duke përcaktuar edhe organin i cili ka për detyrë

³⁴ Opinion i Komisionit të Venecias CDL(2011)065 mbi ligjin e GJK të Turke: *"It ought to be stressed, that the selection of judges must be based on objective criteria preestablished by law or by the competent authorities and should primarily focus on merits."* (Është e rëndësishme të theksohet se përzgjedhja e gjyqtarëve duhet të bazohet mbi kriterë objektive të paracaktuara në ligj ose nga autoritetet kompetente dhe ato (kriteret) duhet të fokusohen kryesisht tek meritat).

³⁵ Shih gjithashtu CDL-AD(2006)006, Opinion on tëo draft law amending Law No. 47/1992 on the organization and functioning of the Constitutional Court of Romania, § 17 *"Është shumë e mirëpritur që GJK të përbëhet jo vetëm nga gjyqtarë karriere dhe prokurorë por edhe nga avokatë dhe profesorë të së drejtës. Një përbërje e tillë ka efekt pozitiv në vendimet e gjykatës. Komisioni i Venecias është i mendimit se GJK duhet të jetë e hapur ndaj kandidatëve të të gjitha degëve përsa kohë kualifikimi i duhur juridik është i garantuar."* Gjithashtu edhe Opinion i Komisionit të Venecias CDL(2011)065 mbi ligjin e GJK të Turke.

³⁶ Në raste si Moldavia Kryetari i GJK njofton organin e emërtesës (Parlamenti, Qeveria dhe Këshilli i lartë i Magjistraturës) brenda 3 ditëve nga data e deklarimit të vakancës, duke i kërkuar emërimin e gjyqtarit të ri.

të plotësojë vakancën.³⁷ Kandidaturat e propozuara duhet të paraqiten prenda një periudhe, e cila nuk duhet të jetë më e shkurtër se 30 ditë nga publikimi i thirrjes për aplikime. Pranë organeve të emërtesës do të funksionojë Këshilli për Emërimet, i cili do të bëjë renditjen e kandidaturave sipas kualifikimit të tyre. Kandidaturat e propozuara duhet të shoqërohen me një përmbledhje të arsyetuar të kandidimit. Lista e kandidaturave të përzgjedhura respekton raportin 1:2 ose 1:3, pra për çdo vend vakant 2-3 kandidatura dhe shoqërohet me një relacion që shpjegon arsyet e përzgjedhjes dhe kriteret e dallueshme në raport me të tjerët. Pasi zhvillohen seancat dëgjimore me kandidatët, ato i kalojnë për votim organeve kolegjiale, të cilat në çdo rast votojnë në mënyrë të fshehtë dhe pa debate. Përcaktimi i qartë i afateve do të mundësojë plotësimin në kohë të vakancave në GJK, gjë që aktualisht nuk ndodh.

(iii) Propozohet që mandati i anëtarëve të GJK të zgjatet në 12 vjet (nga 9 vjet që është aktualisht) me qëllim që të krijojë më tepër siguri për pavarësinë e anëtarëve të GJK dhe një stabilitet në vendimmarrje, për shkak të veçorisë që ka gjykimi kushtetues.

(iv) Zgjedhja e Kryetarit të GJK do të bëhet nga vetë anëtarët e GJK, pasi garanton pavarësi nga organet e emërimit dhe rrit shkallën e përgjegjshmërisë së anëtarëve të GJK për të rregulluar vetë punët e tyre të brendshme. Mandati i Kryetarit do të jetë 4 vjeçar pa të drejtë rizgjedhje, me qëllim sigurimin e rotacionit në drejtimin e GJK. Procedurat e zgjedhjes së tij do të parashikohen në ligjin organik të GJK.

(v) Do të parashikohen procedura të sakta për dhënien dhe pranimin e dorëheqjes së gjyqtarit të GJK, që sot mungojnë. Do të parashikohet që gjyqtari ia paraqet dorëheqjen me shkrim Kryetarit të Gjykatës, i cili njofton organin përkatës të emërtesës me qëllim marrjen e masave për caktimin e gjyqtarit pasardhës brenda një afati të caktuar ligjor nga paraqitja e kërkesës për dorëheqje. Nëse pas mbarimit të 3 muajve nga data e bërjes së kërkesës, pasardhësi nuk është emëruar nga organi i emërtesës, mandati i gjyqtarit të dorëhequr përfundon.³⁸ Nevojitet gjithashtu parashikimi i saktë i rasteve të mbarimit të mandatit të GJK në Kushtetutë për raste të tilla si: përfundimit të afatit të qëndrimit në detyrë ose arritjes së një moshe maksimale; dorëheqjes; vdekjes³⁹.

(vi) Propozohet të zgjerohet juridiksioni i GJK në funksion të mbrojtjes më efektive së të drejtave të individit. Aktualisht ankimi individual në GJK nuk është mjet efektiv në kuptim të Kushtetutës, KEDNJ dhe praktikës përkatëse të GJEDNJ. Prandaj sugjerohet që të qartësohet juridiksioni i Gjykatës Kushtetuese lidhur me (a) shqyrtimin e kushtetutshmërisë së akteve individuale të organeve qendrore në shkallë të fundit, duke synuar bërjen e dallimit nga shqyrtimi i ligjshmërisë nga gjykatat administrative;⁴⁰ (b) shqyrtimin e mosmarrëveshjeve juridiksionale si dhe të kompetencës lëndore dhe funksionale midis Gjykatës së Lartë dhe

³⁷ Ligjet organike për GJK të Kroacisë (neni 6), Sllovenisë (neni 12), Rumanisë.

³⁸ Neni 20 pg.1/2 ligji për Gjykatën Kushtetuese Serbe.

³⁹ Ligji për GJK rumune.

⁴⁰ Neni 144 i Kushtetutës austriake.

Gjykatës së Lartë Administrative që do të krijohet, si dhe midis Gjykatës Kushtetuese dhe Gjykatës së Lartë Administrative, si organi më i përshtatshëm për t'i dhënë fund këtyre mosmarrëveshjeve dhe për të mundësuar vendosjen e një sigurie juridike në jurisprudencën e këtyre gjykatave të larta; (c) zgjerimin e ankimit kushtetues individual, i cili duhet të riformulohet me qëllim një mbrojtje më të madhe të individit ndaj akteve të pushtetit publik (*modeli gjerman-Verfassungsbeschëerde*), siç është vlerësuar edhe nga opinioni i Komisionit të Venecias.⁴¹ Një nga ndryshimet që solli Kushtetuta e vitit 1998 ishte dhe kufizimi i së drejtës së individit për t'iu drejtuar GJK. Nga mundësia e individit për të kundërshtuar aktet gjyqesore dhe pushtetit publik që kufizojnë të drejtat dhe liritë themelore të tij, u kalua tek e drejta për një proces të rregullt ligjor, e cila edhe për shkak të përkufizimit, por edhe për shkak të praktikës së GJK, tashmë është kufizuar vetëm në shkeljet procedurale, pa përfshirë shkeljen e të drejtave materiale.⁴² GJK është kritikuar vazhdimisht nga GJEDNJ se në disa raste ajo nuk përmbush kriteret e një mjeti ligjor efektiv për shtetasit shqiptarë.⁴³ Është mbështetur idea për të riformuluar nenin 131/f të Kushtetutës me qëllim bërjen e GJK mjet efektiv dhe mbrojtës të të gjithë të drejtave kushtetuese të individit për të qenë tërësisht në përputhje me rolin e saj.⁴⁴ Gjithashtu do të ketë edhe një ridimensionim të subjekteve që mund të iniciojnë një gjykim kushtetues.

Masat antikorupsion

Siç u tha dhe më lart, prokuroria shqiptare është e organizuar në mënyrë thellësisht hierarkike dhe të centralizuar, me prokurorët më të ulët që i nënshtrohen urdhrave dhe udhëzimeve të atyre më të lartë. Funksionimi i prokurorisë sipas parimit të hierarkisë, ndër vite, ka shkaktuar pasoja të dëmshme në veprimtarinë e saj, me ndikim në respektimin e ligjshmërisë, mbrojtjes së të drejtave dhe lirive të individit dhe procedimit sipas parimeve të objektivitetit dhe transparencës në vendimmarrje. Pavarësia e prokurorëve në raport me drejtuesin hierarkik është praktikisht e kufizuar duke u kthyer në zbatues të urdhrave të eprorëve.⁴⁵ Departamenti për Hetimin e Krimin Ekonomik, Korrupsionit dhe Krimin të Organizuar në Prokurorinë e Përgjithshme është përgjegjës për hetimin dhe ndjekjen në shkallë të parë të çështjeve të korrupsionit që përfshijnë Presidentin, Kryeministrin, anëtarët e qeverisë,

⁴¹ Përmbledhje e Mendimeve dhe Raporteve të Komisionit të Venecias mbi Drejtësinë Kushtetuese, para. 5.2, fq.19.

⁴² Shih gjithashtu opinionin e Komisionit të Venecias për ndryshimet kushtetuese në Ukrainë: CDL-AD(2013)034, § 11 dhe CDL-AD (2010)039 Study on Individual Access to Constitutional Justice, adopted by the Venice Commission at 17-18 December 2010.

⁴³ Shih vendimet e GJEDNJ kundra Shqipërisë: *Qufaj; Shkalla; Gjonbocari* etj.

⁴⁴ Vende që kanë ankimin individual kushtetues të zgjeruar (*Verfassungsbeschëerde*) janë: Austria, Kroacia, Armenia, Republika Çeke, Mali i Zi (me ndryshimet e fundit kushtetuese), Slovenia, Gjermania, Letonia, Malta, Polonia.

⁴⁵ Shih më lartë gjetjet dhe problemet mbi prokurorinë.

deputetët dhe gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese.⁴⁶ Megjithatë, pavarësisht transferimit të kompetencave për të hetuar dhe ndjekur penalisht korrupsionin që përfshin "zyrtarë të lartë" në Prokurorinë për Krime të Rënda, çështjet e korrupsionit ku përfshihen zyrtarët më të lartë të shtetit (Presidenti, Kryeministri, Ministrat, deputetët dhe gjyqtarët e Gjykatës së Lartë dhe Gjykatës Kushtetuese) nuk hetohen sepse juridiksioni për veprat penale që përfshijnë këta zyrtarë sipas kushtetutës (neni 141) i takon Gjykatës së Lartë. Ky rregullim është problematik për dy arsye. Së pari, sepse përjashtohen zyrtarët më të lartë nga zbatimi i sekuestrimit parandalues sipas ligjit anti mafia. Së dyti, sepse kjo do të thotë që gjyqtarët e Gjykatës së Lartë vendosin për çështje që përfshijnë politikanët të cilat i kanë kandiduar dhe emëruar ata. Një pengesë tjetër deri tani ka qenë edhe mbrojtja e veçantë nga imuniteti që gëzojnë këta zyrtarë sipas kushtetutës aktuale. Për këto arsye, propozohet:

(i) Krijimi i një prokurorie të decentralizuar, e cila do të ketë brenda saj një strukturë me kompetenca që mund të hetojë në mënyrë të pavarur krimin e organizuar dhe korrupsionin. Për këtë qëllim, kërkohen dhe ndryshime kushtetuese që të qartësohet e drejta e prokurorit të një niveli më të ulët për vijuar ndjekjen penale nëse çështja pushohet nga prokurori më i lartë. Kjo është kërkesa minimale për të luftuar korrupsionin gjyqësor.

(ii) Ngritja brenda Prokurorisë e Strukturës së Posaçme Anti-Korrupsion do të sjell më tepër efikasitet në luftën kundër korrupsionit.⁴⁷ Kjo njësi do të jetë përgjegjëse për ndjekjen penale të gjyqtarëve, prokurorëve dhe zyrtarëve të lartë, të parashikuar në ligj. Çështjet e hetuara prej kësaj strukture do të gjykohen nga gjykata të posaçme për çështjet e antikorrupsionit, sipas ligjit. Parashikimi në kushtetutë i kësaj strukture me kompetencat e veta dhe të pavarur nga Prokurori i Përgjithshëm do të bëjë të mundur sigurimin e mirëfunksionimit të saj pa hasur në pengesa që mund të vijnë si pasojë e ndryshimeve të shpeshta të legjislacionit. Gjithashtu, parashikimi në Kushtetutë tregon edhe përparësinë që i jep Shqipëria luftës kundër korrupsionit, si një nga kriteret kryesore për pranimin e saj në BE.

(iii) Prokurorët e Strukturës së Posaçme Anti-Korrupsion do të emërohen nga Këshilli i Lartë i Prokurorisë, mes prokurorëve me jo më pak se 10 vjet përvojë si prokurorë, të padënuar më parë me vendim gjykate, të kenë integritet të lartë moral. Para emërimit në këtë detyrë ata plotësojnë deklaratën e pasurisë dhe të konfliktit të interesave, si dhe i nënshtrohen

⁴⁶Të gjitha çështjet penale ku përfshihen këta zyrtarë që sipas Kushtetutës (neni 141) rezervohen për Gjykatën e Lartë.

⁴⁷ Modelet e konsultuara deri tani janë ai i Kroacisë me USKOK dhe modeli i Rumanisë me DNA. Modeli i cili është përkrahur më tepër në diskutimet me grupet e ekspertëve është modeli rumun për ngritjen e një Prokurorie Kombëtare Antikorrupsion. Gjithsesi ky model parashikon Një këshill të Lartë Magjistrature me dy dhoma të ndara për gjyqësorin dhe prokurorinë. Në këtë mënyrë, varianti shqiptar do të ishte një variant "hibrid", pasi nga diskutimet e grupeve të Ekspertëve të Nivelit të Lartë, ka marrë pak përkrahje ngritja e një Këshilli të Lartë me dy dhoma, thënë ndryshe e një prokurorie brenda gjyqësorit.

kontrolleve periodike financiare dhe të telekomunikacionit, i cili shtrihet ndaj tyre dhe familjarëve të afërt.⁴⁸

(iv) Prokurorët e Strukturës Antikorrupsion do të jenë të pavarur jo vetëm nga Prokurori i Përgjithshëm por edhe nga njëri-tjetri (në rastet kur ata duhet të hetojnë edhe ndaj kolegëve të tyre), pra asnjë lloj varësie organizative apo strukturore apo e ndonjë natyre tjetër që të pengojë ata në realizimin e funksionit që kanë. Parashikimi i mandatit 10 vjeçar për prokurorët e kësaj strukture mendohet si afat i arsyeshëm për qëndrueshmërinë e tyre në detyrë por edhe për të hetuar edhe çështjet më të vështira për nga natyra e tyre komplekse. Përfitime dhe garanci të tjera për shkak të detyrës mund të parashikohen në ligj. Edhe këta prokurorë, pavarësisht se nuk kanë varësi organizative, i nënshtrohen përgjegjësisë disiplinore, sipas ligjit.

(v) Kjo strukturë do të ndihmohet në kryerjen e funksioneve të saj nga Byroja Kombëtare e Hetimit, e cila do të kryejë hetime nën drejtimin e prokurorëve të Strukturës së Posaçme Anti-Korrupsion të Prokurorisë. Byroja Kombëtare e Hetimit është e nevojshme të ketë një linjë të qartë varësie dhe gjithashtu edhe një juridiksion të qartë me qëllim garantimin e mirëfunksionimit të të gjithë strukturës së posaçme antikorrupsion.

Mbi procesin e rivlerësimit të gjyqtarëve dhe prokurorëve

Shqipëria synon të ndër marrë një përpjekje në shkallë të gjerë të reformës në gjyqësor. Një nga masat që kjo synon ka të bëjë një rishikim në sistem të të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve për të ulur ndikimin e krimit të organizuar, politikanëve dhe korrupsionit, si dhe për të vlerësuar kualifikimet e tyre.

I. Korniza ligjore e Komisionit të Venecias

Edhe në vendet e tjera janë bërë përpjekje të ndryshme për t'ua nënshtuar gjyqtarët dhe prokurorët një vlerësimi të kualifikimit. Shembujt e fundit përfshijnë Kosovën, Serbinë dhe Ukrainën. Prosesi i ri-emërimit në Kosovë ishte një procedurë *sui generis* e inkorporuar në deklaratën e pavarësisë dhe kushtetutës të vitit 2008 dhe për pasojë kjo mund të jetë shumë pak e zbatueshme në një demokraci ekzistuese si në Shqipëri. Prosesi i ri-emërimit në vitin 2009 në Serbi mori kritika nga Komisioni i Venecias, pasi çdo vendim për mos-emërimin e të gjithë gjyqtarëve ose prokurorëve ishte i barabartë me largimin nga detyra dhe, si e tillë, duhet të ketë garanci individuale.⁴⁹ Për më tepër, Gjykata Kushtetuese e Serbisë në vitin 2012

⁴⁸ Për shkak të kufizimit të privatësisë, është i nevojshëm parashikimi i tij në kushtetutë.

⁴⁹ *Shih Opinionin mbi Projekt Ligjet mbi gjyqtarët dhe Organizimin e Gjykatave në Republikën e Serbisë*, Mendim i Komisionit të Venecias Nr. 464/2007 §61 (19 mars, 2008), Dokument Nr. CDL-AD(2008)007 dhe *Opinionin Paraprak mbi Projekt Vendimet e Këshillit të Lartë Gjyqësor dhe të Këshillit Shtetëror të*

konstatoi që meqenëse ishte një organ i pa-diferencuar që merrte vendimet e shkallës së parë dhe të apelit, ky organ i kombinuar u mohonte gjyqtarëve dhe prokurorëve të drejtën e tyre për një gjykim të drejtë.⁵⁰

Vendimet e fundit të Komisionit të Venecias për proceset e Vlerësimit të kualifikimit dhe Lustracionit për Ukrainën japin detajet e nevojshme në lidhje me këtë lloj procesi.⁵¹ Procesi transitor për ndërmarrjen e vlerësimeve të kualifikimit për gjyqtarët dhe prokurorët në detyrë i paraqitur nga Ukraina nuk u konsiderua të jetë i papërshtatshëm, por si koncept ai nuk u rrezua. Opinione shprehin disa koncepte bazë të cilët duhet të respektohen nga një vlerësim kualifikimi për gjyqtarët dhe prokurorët.

Opinion i përbashkët shprehu qartë që një vlerësim i kualifikimit për gjyqtarët në detyrë duhet të jetë “tërësisht si rast i veçantë dhe të bëhet sipas garancive tepër rigorozë për të mbrojtur ata gjyqtarë që janë të përshtatshëm për të ushtruar detyrën e tyre.”⁵²

Në fakt, Shqipëria është para një shtate tepër të veçantë. Shqipëria është një vend kandidat për në Bashkimin europian, por ka një mosbesim të theksuar në sistemin e saj gjyqësor dhe të prokurorisë dhe me tregues të një gjyqësori dhe sistemi prokurorie të paaftë për t’u vetë-rregulluar në të gjitha nivelet. Me një konvergencë të paprecedentë të vullnetit politik për reformën në gjyqësor dhe mbështetjen thelbësore ndërkombëtare, ky është një moment në histori që sistemi shqiptar i drejtësisë mund t’i nënshtrohet një reforme të thellë dhe të plotë. Megjithatë, është e qartë që një reformë e tillë mund të injorohet – plotësisht ose pjesërisht – pa një vlerësim të qenësishëm të atyre njerëzve që përbëjnë sistemin. Shqipëria nuk dyshon që ekzistojnë rrethana tepër të veçanta të cilat i justifikojnë këto masa dhe beson që propozimi ofron garanci të mjaftueshme rigorozë për të mbrojtur të drejtat e gjyqtarëve dhe prokurorëve në detyrë.

II. Rivlerësimi i gjyqtarëve dhe prokurorëve në Shqipëri

Disa nga arsyet kryesore të ndërmarrjes së kësaj reforme të thellë në sistemin e drejtësisë është shkalla e lartë e korrupsionit në Shqipëri, niveli i ulët i cilësisë së punës së tij si dhe mosfunksionimi i mekanizmave ekzistues të kontrollit të gjyqtarëve dhe prokurorëve për

Prokurorisë mbi Zbatimin e Ligjeve mbi Ndryshimet e Ligjeve mbi gjyqtarët dhe mbi Prokurorinë në Serbi, Opinioni i Komisionit të Venecias Nr. 606/2010 §9 (20 qershor 2011), Dokument Nr. CDL-AD(2011)015.

⁵⁰ Gjykata Kushtetuese e Serbisë, Vendimi nr. VII-U-534/2011.

⁵¹ *Shih Opinioni e Përbashkët të Komisionit të Venecias dhe Drejtorisë për të Drejtat e Njeriut (DHR) të Drejtorisë së Përgjithshme për të Drejtat e Njeriut dhe Shtetin Ligjor (DP) të Këshillit të Europës mbi Ligjin për Sistemin Gjyqësor dhe Statusin e Gjyqtarëve dhe Ndryshimet në Ligjin për Këshillin e Lartë të Drejtësisë të Ukrainës, Mendim i Komisionit të Venecias Nr. 801/2015 §§71-81 (23 mars, 2015), Dokumenti nr. CDL-AD(2015)007 dhe parimet bazë të përcaktuara në Opinioni Përfundimtar mbi Ligjin mbi Pastrimin e Qeverisjes (Ligji i lustracionit) të Ukrainës, Opinioni i Komisionit të Venecias nr. 788/2014 (19 qershor, 2015), Dokument nr. CDL-AD(2015)012*

⁵² Opinioni i Përbashkët i Komisionit të Venecias Nr. 801/2015 §74.

rastet e shkeljeve të ligjit gjatë ushtrimit të detyrës. Ekzistenca dhe niveli i korrupsionit në drejtësi nuk është më çështje perceptimi në Shqipëri. Jo vetëm publiku⁵³ e konfirmon shkallën e lartë të korrupsionit por edhe gjyqtarët tashmë e pranojnë se sistemi i drejtësisë nuk është i çliruar nga influencat e jashtme.⁵⁴ Një sondazh i fundit për gjyqtarët e Shqipërisë konstatoi që 25% e vetë gjyqtarëve pranojnë që sistemi i tyre është i korruptuar, ndërsa 57% e gjyqtarëve pranojnë që sistemi i tyre nuk është i lirë, ose është pjesërisht i lirë nga ndikimi politik⁵⁵. Për më tepër, Inspektorati Lartë për Deklarimin dhe Auditimin e Pasurive dhe Konfliktin e Interesit rishikoi deklaratat e të gjithë 399 gjyqtarëve, gjyqtarëve të Gjykatës së Lartë dhe gjyqtarëve të Gjykatës Kushtetuese. Bazuar vetëm në deklaratat e tyre, 73% e gjyqtarëve shqiptarë kanë deklaruar pasuritë e familjes prej mbi 14 milionë Lek (ose rreth 100 000 Euro). Nga kjo shifër, 35% e tyre deklaruan pasuri prej mbi 35 milionë Lek (ose rreth 250 000 Euro). Disa kanë deklaruar miliona. Duhet të vihet re që në vlerësimin e CEPEJ-t të vitit 2014 i Shqipërisë, pagat neto vjetore të gjyqtarëve variojnë nga vetëm 5 747 Euro deri në 12 030 Euro.⁵⁶ Raporti i Departamentit të Shtetit për të Drejtat e Njeriut i vitit 2013 e përshkruan sistemin e drejtësisë në Shqipëri si joeficient dhe subjekt të presioneve politike, manipulimeve dhe korrupsionit.⁵⁷ Komisioneri për të Drejtat e Njeriut i Këshillit të Europës, Nils Muižnieks, në raportin e vitit 2014, deklaroi se në Shqipëri “niveli i lartë i korrupsionit në sistemin e drejtësisë pengon seriozisht funksionimin e drejtësisë dhe ul besimin e publikut tek drejtësia dhe shteti i së drejtës.” Raporti i Freedom House i vitit 2014 gjithashtu e përshkruan drejtësinë shqiptare si një sistem që vuan nga korrupsioni kronik, ndërhyrja politike dhe karriera politike brenda drejtësisë.⁵⁸

Një nga masat që duhet të merren me qëllim ndryshimin e situatës së rëndë në sektorin e drejtësisë është:

(i) Ngritja e një sistemi rivlerësimi tërësor të gjyqtarëve dhe prokurorëve me qëllim uljen e ndikimit të kriminit të organizuar, politikës dhe elementëve të tjerë korruptivë në dhënien e drejtësisë por edhe rritjen e cilësisë profesionale të gjyqtarëve dhe prokurorëve. Janë parashikuar mekanizma konkrete për të arritur pasjen e një rezultati pozitiv dhe real nga ky proces rivlerësimi. Synohet që sistemi i vlerësimit të bazohet mbi një sistem të fortë të deklarimit të pasurisë duke përfshirë krijimin e një gjykate dhe zyre të prokurorisë antikorrupsion si dhe të një shërbimi hetimor për këtë qëllim.

⁵³ *Corruption in Albania, Perception and Experience*, Institute for Development Research and Alternatives, Pg. 22-24 (2009).

⁵⁴ *Survey of Albanian Judges*, Center for Transparency and Freedom of Information (2012). Gjithshtu në Barometrin Global të Transparency International 2013, gjyqësori është listuar si një nga institucionet më të korruptuara në Shqipëri.

⁵⁵ *Survey of Albanian Judges*, Center for Transparency and Freedom of Information (2012).

⁵⁶ Report on European Judicial Systems, Edition 2014 (2012 data): Efficiency and Quality of Justice,” pp. 301 and 309, CEPEJ (2014).

⁵⁷ *Human Rights Report, Albania* United States Department of State, Pg. 1, 7 (2013).

⁵⁸ *Nations in Transit*, Freedom House, Pp. 49, 59 (2014).

(ii) Do të krijohet një komision i posaçëm me qëllim kryerjen e rivlerësimit brenda një periudhe të arsyeshme kohore. Ky komision i posaçëm dhe i përkohshëm me funksion dhe kompetenca të përcaktuara qartë do të realizojë një element të rëndësishëm të kësaj reforme, duke mundësuar skanimin shumëdimensional të çdo gjyqtari dhe prokurori.

(iii) Procesi i rivlerësimit do të përfshijë kontrollin tërësor të gjyqtarëve dhe prokurorëve në 3 elementë të rëndësishëm: pasuritë e gjyqtarëve dhe prokurorëve, zbulimin ose identifikimin e lidhjeve të tyre me krimin e organizuar dhe së fundmi vlerësimin e punës së bërë dhe aftësitë e tyre profesionale. Nëse rezultati final i këtyre tri testeve rezulton negativ ose i pamjaftueshëm, Komisioni do të dalë me një vendim që varion nga detyrimi i gjyqtarit ose prokurorit për riaftësim pranë Shkollës së Magjistraturës për një vit – në rast se aftësitë profesionale nuk janë të mjaftueshme - deri në largimin nga detyra. Ekzaminimi i trefishtë i gjyqtarëve dhe prokurorëve ka për qëllim jo vetëm shkëputjen një herë e mirë të elementëve të lidhur me krimin por edhe të atyre të paafte që i kanë përfituar vendet e punës mbi bazën e lidhjeve korruptive politikisht ose financiarisht. Sistemi aktual i vlerësimit, i cili është më shumë një sistem vetëmbrojtës për këta elementë sesa vetërregullues, ka rezultuar i dështuar në identifikimin dhe nxjerrjen jashtë sistemit të këtyre gjyqtarëve dhe prokurorëve. Për këtë arsye, del i nevojshëm vlerësimi profesional i gjyqtarëve dhe prokurorëve nëpërmjet një testimi të posaçëm dhe të gjithanshëm që merr parasysh përvojën dhe specialitetin e secilit gjyqtar dhe prokuror.

(iv) Do të krijohet një Komision i Pavarur i Kualifikimit që do të përfshijë vlerësimin e të gjithë gjyqtarëve dhe prokurorëve, pavarësisht nivelit dhe juridiksionit. Ai do të ketë mandat të kufizuar nga data 1 Janar 2016 deri në datën 31 Dhjetor 2019a. Anëtarët e Komisionit do të jenë juristë të cilët kanë përvojë të gjatë (të paktën 15 vjet) si gjyqtarë, prokurorë, avokatë ose profesorë të së drejtës si dhe gëzojnë reputacion të lartë. Ata do të kenë statusin e anëtarit të GJL. Komisioni do të përbëhet nga instanca e parë dhe ajo e apelit. Detajet e funksionimit do të parashikohen në ligj. Ky proces do të kryhet nga strukturat vendase nën mbikëqyrjen e rreptë të ndërkombëtarëve, me qëllim rritjen e besueshmërisë ndaj procesit. Do të parashikohen gjithashtu prania e vëzhguesve ndërkombëtarë, që do të kenë akses në dosjet e gjyqtarëve/prokurorëve dhe do të mbikëqyrin të gjithë procesin vendimmarrës, do të asistojnë procesin si dhe do të ofrojnë çdo lloj ndihme që do të jetë e nevojshme për komisionin. Me qëllim garantimin e procesit por edhe uljen e mundësisë së korrupsionit brenda komisionit, anëtarët e tij do të kenë një trajtim të posaçëm për veten dhe familjen e tyre. Atyre do t' u garantohet edhe mbrojtje e posaçme nga shteti.

Dispozitat Tranzitore

Në një përpjekje për t'i dhënë zgjidhje problemeve të identifikuara nga Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë, në vijim të objektivave të përcaktuara nga Strategjia e Reformës në

Drejtimi, reforma e propozuar në sistemin e drejtësisë prek shumë aspekte të organizimit dhe funksionimit të institucioneve kushtetuese ekzistuese të sektorit të drejtësisë. Në të vërtetë, amendamentet kushtetuese të propozuara nga GENL përfshijnë Gjykatën Kushtetuese, Gjykatën e Lartë, Këshillin e Lartë të Drejtësisë, Prokurorinë dhe të gjithë aktorët e tjerë të përfshirë në qeverisjen e gjyqësorit. Nga ana tjetër, amendamentet e propozuara, nëse miratohen, do të krijojnë institucione të reja të qeverisjes së gjyqësorit. Të tilla janë Inspektorati i Lartë i Drejtësisë, Tribunali i Lartë Disiplinor dhe Këshilli i Emërimeve në Drejtësi. Së treti, amendamentet e propozuara bëjnë një rishpërndarje të përgjegjësi midis institucioneve të ndryshme të drejtësisë. Kështu psh. shumë prej përgjegjësi që sot ushtrohen nga Ministri i Drejtësisë propozohet t'i besohen Këshillit të Lartë Gjyqësor. Po kështu propozohet që Këshilli i Lartë Gjyqësor dhe Ministri i Drejtësisë të mos kenë më përgjegjësi për hetimin e shkeljeve disiplinore dhe ankesave kundër gjyqtarëve dhe për inspektimin e gjykatave dhe që këto përgjegjësi t'i besohen një inspektorati të pavarur. Së fundi, propozohet të forcohet profili i disa institucioneve ekzistuese (psh. Këshilli I Lartë i prokurorisë) dhe të abrogohen disa institucione të tjera (psh. Konferenca Kombëtare Gjyqësore). Kundrejt ndryshimeve thelbësore dhe masive që propozohen, është e nevojshme të vlerësohet edhe nëse është e mundur që institucionet ekzistuese të vazhdojnë veprimtarinë e tyre thjesht duke miratuar disa dispozita tranzitore apo duhet të riformatohen duke ndërprerë mandatin e funksionarëve ekzistues duke i hapur rrugë kështu konstituimit të institucioneve të reja. Natyrisht që në bërjen e këtij vlerësimi GENL ka qënë e predispozuar për të ruajtur sa është e mundur mandatin e institucioneve ekzistuese. Në përfundim të këtij vlerësimi GENL ka arritur në përfundimet e mëposhtme:

Gjykata Kushtetuese – GENL është i vetëdijshëm se mandati i Gjykatës Kushtetuese mund të ndërpritet vetëm në rrethana shumë të veçanta. Ndryshimet kryesore të propozuara për GJK përfshijnë përbërjen e saj, mënyrën e emërimit të anëtarëve, kohën e qëndrimit të tyre në detyrë, listën e subjekteve që e vënë në lëvizje GJK dhe sferën e kompetencave të gjykatës. Natyrisht që këto janë ndryshime të rëndësishme që e ndryshojnë ndjeshëm fizionominë e GJK. Sidoqoftë GENL është i mendimit se roli dhe burimi i legjitimitetit të GJK nuk ka ndryshuar mjaftueshëm për të justifikuar ndërprerjen e mandatit të gjykatës ekzistuese dhe konstituimin e një gjykate të re. Gjykohet se një dispozitë e hollësishme tranzitore që rregullon përtëritjen e përbërjes së GJK sipas kushteve të reja është e mjaftueshme për të bërë të mundur që GJK t'iu përgjigjet me efikasitet detyrave të reja dhe mënyrës së re të funksionimit.

Gjykata e Lartë - GENL është i vetëdijshëm se mandati i Gjykatës së Lartë mund të ndërpritet vetëm në rrethana shumë të veçanta. Në të vërtetë amendamentet e propozuara ndryshojnë në mënyrë thelbësore profilin dhe rolin e Gjykatës së Lartë. Ndryshimet kryesore përfshijnë: (i) propozimin për të nxjerrë më vehte juridiksionin administrativ të GJK, për rrjedhojë suprimimin e Kolegjit Administrativ të Gjykatës së Lartë, duke krijuar Gjykatën e

Lartë Administrative (GJLA) dhe duke reduktuar kështu ndjeshëm ngarkesën e punës së trupës ekzistuese të GJL; (ii) shndërrimin e GJL në një gjykatë të mirëfilltë karriere. Kjo do të thotë se Këshilli i Lartë Gjyqësor do ta shtrijë autoritetin e tij mbi anëtarët e GJL dhe të GJLA njëlloj si mbi gjithë gjyqtarët e tjerë (psh, performanca e anëtarëve të këtyre gjykatave do të vlerësohet nga KLGJ, që do të vendosë masa disiplinore mbi anëtarët e GJL dhe të GJLA etj); (iii) ndryshimin e mënyrës së emërimit të anëtarëve të GJL dhe GJLA, duke e kaluar legjitimitetin nga tërësisht politik në gjyqësor, me synimin për shkëputjen nga ndikimet e drejtpërdrejta të politikës, duke i njohur një rol esencial KLGJ-së, në këtë proces; (iv) parashikimin e kriterëve më objektive dhe të bazuara në meritën profesionale për përzgjedhjen e kandidatëve për anëtarë të GJL dhe GJLA, të cilat do t'i nënshtrohet një kontrolli të rreptë sa i takon përgatitjes së tyre profesionale nëpërmjet disa filtrave; (v) ndryshimin e afatit të qëndrimit në detyrë për anëtarët e GJL dhe GJLA nga 9 në 12 vjet, gjë që do të sjell praninë në këtë gjykatë të gjyqtarëve me mandate të ndryshme; (vi) ridimensionimin e kompetencës kushtetuese të Gjykatës së Lartë, që do e shndërrojë atë në një gjykatë të mirëfilltë ligji që përqëndrohet te unifikimi i praktikës gjyqësore (gjë e cila mund të diktojë edhe nevojën për ndryshimin e profilit profesional të anëtarëve ekzistues, por edhe të emërimit të kësaj gjykate në një gjykatë kasacioni); (vii) abrogimin e juridiksionit fillestar të GJL për gjykimin e çështjeve penale kundër funksionarëve të lartë të shtetit etj. Është e qartë se këto janë ndryshime thelbësore të cilat krijojnë një gjykatë të lartë me një fizionomi, dimension, por edhe me një emërtim krejt të ri. Duke parë thellësinë dhe gjerësinë e ndryshimeve të propozuara për GJL, (që sipas problemeve të identifikuar në Dokumentin Analitik të Sistemit të Drejtësisë dhe objektivave të reformës të specifikuar në Strategjinë për Reformën në Drejtësi, nuk ka qenë në gjendje të kontribuojë në shërimin e sistemit të drejtësisë), si dhe duke qënë të vetëdijshëm për rëndësinë jetike të respektimit të mandatit të gjyqtarëve si garancia më e madhe për pavarësinë e tyre, GENL nuk kanë arritur të unifikojnë një qëndrim të përbashkët për të vendosur për ndërprerjen e mandatit të GJL apo vazhdimësinë e saj. Si përfundim, për shkak të kësaj mëdyshje të fortë të GENL ka mbetur e pandryshuar vazhdimësia e mandatit të GJL, duke u mjaftuar me një dispozitë tranzitore për krijimin e GJLA brenda 3 muajve nga hyrja në fuqi e amendamenteve. Sidoqoftë duke pasur parasysh rezervat e forta të disa anëtarëve të GENL në lidhje me këtë qëndrim, sugjerojmë që Parlamenti t'i kërkojë Komisionit të Venecias një opinion edhe për opsionin tjetër; Pra, nëse për shkak të ndërhyrjeve të tilla në Kushtetutë, të cilat i japin një tjetër dimension Gjykatës së Lartë, në kompetenca, përbërje, funksionim, procedurën për emërim dhe shkarkim, etj, a do të vlerësohej si e përligjur dhe në përputhje me standardet ndërkombëtare, një ndërprerje e parakohshme e mandatit të anëtarëve të GJL ?

Këshilli i Lartë i Drejtësisë - GENL është i vetëdijshëm se mandati i Këshillit të Lartë të Drejtësisë (KLD) mund të ndërpritet vetëm në rrethana shumë të veçanta. Amendamentet e propozuara në lidhje me KLD sjellin një ndryshim thelbësor të rolit dhe të legjitimitetit të KLD. Ndryshimet më të rëndësishme përfshijnë: (i) ndryshimin e numrit të anëtarëve, nga 15

në 11, por edhe të procedurës së zgjedhjes së tyre; (ii) përbërjen e organit duke ndryshuar raportin gjyqtar – jo gjyqtar dhe profiling e anëtarëve jo gjyqtarë; (iii), suprimimin si ex officio të tre funksionarëve të lartë nga anëtarësia në këtë organ (Presidenti I Republikës, Kryetari I Gjykatës së Lartë, Ministri I Drejtësisë) (iv) kryesimin e organit nga njëri prej anëtarëve jo gjyqtarë, duke i hequr këtë të drejtë Presidentit të Republikës; (v) suprimimin e funksionit kushtetues të Zëvendëskryetarit të Këshillit të Lartë të Drejtësisë; (vi) zgjerimin e madh të kompetencave të cilat propozohet të përfshijnë pothuaj të gjitha aspektet e administrimit të gjyqësorit (edhe propozimin dhe administriminë buxhetit) dhe planifikimin strategjik; (vii) kalimin nga anëtarësia me kohë të pjesshme në anëtarësi me kohë të plotë duke i dhënë kështu një hov eficiencës dhe kolegjalitetit të KLGJ; (viii) parashikimin e një sistemi të mirëfilltë përgjegjshmërie për anëtarët e KLGJ; (ix) mënyrën e emërimit dhe shkarkimit të anëtarëve; (x) marrjen e përgjegjësi për raportimin publik dhe para Kuvendit për çështje të gjyqësorit dhe (xi) ndryshimin e emrit të organit, nga KLD në KLGJ. Duke parë thellësisë dhe gjerësisë e ndryshimeve të propozuara për KLD (të cilat nga ana e tyre janë diktuar nga problemet e identifikuara nga Dokumenti Analitik i Sistemit të Drejtësisë dhe objektivat e reformës të specifikuara në Strategjinë për Reformën në Drejtësi), GENL propozon miratimin e disa dispozitave tranzitore të cilat do të kenë si pasojë mbarimin e parakohshëm të mandateve të anëtarëve të KLGJ dhe rregullimin e situatës ligjore që do të krijohet pas hyrjes në fuqi të ndryshimeve të propozuara kushtetuese.

Prokurori i Përgjithshëm - GENL është i vetëdijshëm se mandati i Prokurorit të Përgjithshëm (PP) mund të ndërpritet vetëm në rrethana shumë të veçanta. Sidoqoftë nisur nga fakti se reforma e propozuar për sistemin e prokurorisë dhe PP në veçanti, në qoftë se miratohet, do të sjellë rikonceptimin tërësor strukturor dhe funksional të sistemit të prokurorisë, të kompetencave të PP, të mënyrës së përzgjedhjes dhe të emërimit të tij, të kohëzgjatjes së mandatit kushtetues të PP, të procedurave për shkarkimin e tij, ndryshimin e kërkesave dhe kriterëve profesionale (duke përfshirë nivelin më të lartë të arsimimit, që përputhet me fokusin e pozicionit për të përfaqësuar akzën përpara Gjykatës së Lartë lëshimin e udhëzimeve me shkrim) dhe që duhet të përmbushin kandidatët për PP, ngritjen në nivel kushtetues të Këshillit të Prokurorisë dhe strukturimin tërësor të kompetencave të tij (Këshillit) për emërimin, karrierën, ngritjen në detyrë dhe disiplinimin e prokurorëve, të ndryshme nga rregullimi aktual kushtetues dhe ligjor, ndryshimin e raporteve hierarkike brenda sistemit të prokurorisë dhe daljen më vehte të një pjese të portofolit aktual të PP me krijimin e strukturës së posaçme anti – korrupsion, GENL gjykon se është e nevojshme të parashikohen dispozita kushtetuese tranzitore për përfundimin para kohe të mandatit të PP.